# ОЧЕРКИ ПО ИСТОРИИ ОРГАНОВ СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ
19 9

ВСЕСОЮЗНЫЙ ИНСТИТУТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ СССР

# ОЧЕРКИ
# ПО ИСТОРИИ ОРГАНОВ СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

*(МАТЕРИАЛЫ К ИЗУЧЕНИЮ ИСТОРИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА)*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ
МОСКВА * 1949

Настоящая работа написана следующими авторами: С. Я. Голембо — глава VI (п. 2), глава VII (п. 2), глава VIII (пп. 2, 3); И. И. Евтихиев — глава I (п. 2), глава II (п. 2), глава III (п. 2 совместно с т. Моравским); А. И. Лепешкин — глава I (п. 3), глава II (п. 3), глава III (п. 3), глава IV (п. 3), глава V (п. 3), глава VI (п. 3), глава VII (п. 3); Л. И. Моравский — глава III (п. 2 совместно с т. Евтихиевым), глава IV (п. 2), глава V (п. 2); Н. П. Фарберов—глава I (п. I), глава II (п. I), глава III (п. I), глава IV (п. I), глава V (п. I), глава VI (п. I), глава VII (п. I), глава VIII (п. I).

## ОТ АВТОРОВ

Очерки по истории органов советской государственной власти (1917—1947 гг.), написанные коллективом научных сотрудников Всесоюзного института юридических наук, представляют собой первую попытку освещения истории организации этих органов. Очерки не претендуют на исчерпывающее изложение истории организации и тем более деятельности органов советской государственной власти. Но и в таком виде они, как это кажется авторам, будут полезны. Очерки могут быть использованы как материал при изучении истории советского государства и права.

Система очерков построена авторами в соответствии с периодизацией истории ВКП(б) и фазами развития советского государства.

Каждая глава состоит из трех разделов: высшие органы государственной власти, правительство, местные органы государственной власти. Указанные органы рассматриваются преимущественно в плане их организационных форм.

Период истории органов государственной власти до 1922 г. авторы излагают по материалам РСФСР (соответственно указанным разделам), которая, как известно, была центром объединительного движения советских республик. Период истории высших органов государственной власти с 1922 г. до 1947 г. авторы излагают по

материалам СССР, а историю местных органов государственной власти излагают преимущественно по нормативным актам РСФСР.

Истории органов советского государственного управления посвящается следующая книга.

*Авторы*

*ГЛАВА ПЕРВАЯ*

# ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ВЕЛИКОЙ ОКТЯБРЬСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ (1917—1918)

## 1. Всероссийские съезды Советов и ВЦИК

7 ноября (25 октября) 1917 г. в России совершилась Великая Октябрьская социалистическая революция, низложившая государственную власть буржуазии и помещиков и установившая диктатуру пролетариата в форме советской власти.

Во главе Октябрьской революции стоял революционный рабочий класс России, а во главе рабочего класса стояла испытанная и закаленная в политических боях партия большевиков, руководимая Лениным и Сталиным.

Вечером 7 ноября 1917 г., когда власть в столице фактически находилась уже в руках Петроградского Совета, открылся II Всероссийский съезд Советов. Большевики составляли подавляющее большинство съезда. Меньшевики, бундовцы и правые эсеры отказались участвовать в его работе.

В своем обращении к рабочим, солдатам и крестьянам съезд провозгласил, что берет власть в свои руки, «опираясь на волю громадного большинства рабочих, солдат и крестьян, опираясь на совершившееся в Петрограде победоносное восстание рабочих и гарнизона». II Всероссийский съезд Советов стал высшим органом власти пролетарского государства. Было объявлено о переходе всей власти в руки Советов.

«Опираясь на волю громадного большинства рабочих, солдат и крестьян, опираясь на совершившееся в Петрограде победоносное восстание рабочих и гарнизона, съезд берет власть в свои руки» — указывалось в обращении II съезда Советов.

II съезд принял ряд декретов исторического значения.

В декрете о мире съезд провозгласил следующие принципы: 1) справедливый и демократический мир без насильственного присоединения чужих территорий и без контрибуций, 2) полное равноправие и свобода решения вопроса о форме государственного устройства для всех наций, 3) отмена тайной дипломатии и тайных договоров.

Декрет о земле провозгласил немедленную отмену помещичьей собственности на землю без всякого выкупа и был, таким образом, направлен на отмену остатков крепостничества и ликвидацию класса помещиков. «...право частной собственности на землю отменялось навсегда и заменялось всенародной государственной собственностью на землю»[1]. Помещичьи, удельные и монастырские земли были переданы в безвозмездное пользование трудящимся. По декрету о земле крестьянство получило более 150 миллионов десятин новых земель и было освобождено от ежегодных арендных платежей помещикам в сумме около 500 миллионов рублей золотом. Все недра земли, леса и воды перешли в собственность народа.

II съезд Советов избрал Центральный Исполнительный Комитет в составе 101 члена, из них 62 большевика и 29 «левых» эсеров.

Съезд образовал первое советское правительство — Совет Народных Комиссаров во главе с товарищем Лениным. Съезд установил, что контроль за деятельностью правительства и отдельных его членов принадлежит Всероссийскому съезду Советов и Центральному Исполнительному Комитету.

В период до III съезда Советов (январь 1918 г.) в качестве высшего органа государственной власти действовал Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет. ВЦИК и СНК издали ряд декретов, направленных на укрепление Советов, как органов диктатуры рабочего класса, на ликвидацию устоев старого эксплоататорского государства и утверждение основных принципов нового пролетарского государства. К их числу относится декрет ВЦИК от 21 ноября (4 декабря) 1917 г. «О праве отзыва делегатов»[2]. Исходя из того, что ни одно выборное учреждение не может считаться подлинно представительным и демократическим без признания и применения права отзыва избирателями своих выборных, ВЦИК постановил,

---

[1] История ВКП(б), Краткий курс, стр. 200.

[2] СУ 1917 г. № 3, ст. 49.

что по требованию более половины избирателей местные Советы должны назначать новые выборы, а съезды Советов в каждом соответствующем избирательном округе могут назначать выборы депутатов во всякие представительные учреждения, не исключая и учредительного собрания. Этот декрет сыграл большую роль в деле очищения Советов от агентуры буржуазии.

Декретом об уничтожении сословий и гражданских чинов от 11(23) ноября 1917 г. были упразднены все сословные деления, сословные ограничения и привилегии, сословные организации и учреждения, всякие звания, титулы и чины. Этот декрет был направлен на ликвидацию остатков феодализма, сословности и неравноправия, на слом, разрушение старого государственного аппарата и нанес решительный удар по его опоре — буржуазно-чиновничьей касте.

Декретом СНК «О суде» от 5 декабря 1917 г.[1] были упразднены старые судебные установления, отменены законы, на основе которых действовал буржуазно-помещичий суд. Декрет заложил основы создания и укрепления нового суда, выражающего интересы рабочего класса, охраняющего завоевания социалистической революции.

Важными актами ВЦИК, подрывавшими устои экономического и политического господства буржуазии, были «Положение о рабочем контроле», принятое 27 ноября 1917 г., явившееся подготовительным шагом к национализации крупной промышленности и транспорта, и декрет о национализации банков от 27 декабря 1917 г., согласно которому все банковское дело было объявлено государственной монополией и все частные банки были объединены с государственным банком. Декретом ВЦИК и СНК от 14 декабря 1917 г. «О Высшем Совете Народного Хозяйства» был создан орган, ведающий социалистической организацией народного хозяйства. Его исключительная роль была подчеркнута известным указанием Ленина, что ВСНХ «...должен быть таким же боевым органом для борьбы с капиталистами и помещиками в экономике, каким Совет народных комиссаров является в политике»[2].

В целях обеспечения полноты власти Советов 16 января 1918 г. ВЦИК издал постановление «О признании

---

[1] По новому стилю. В дальнейшем все даты указываются по новому стилю.

[2] Ленин, Соч., т. XXII, стр. 108.

контрреволюционным действием всех попыток присвоить себе функции государственной власти». Устанавливалось, что всякая попытка со стороны кого бы то ни было или какого бы то ни было учреждения присвоить себе те или иные функции государственной власти будет рассматриваться, как контрреволюционное действие. Всякая такая попытка будет подавляться всеми имеющимися в распоряжении Советской власти средствами, вплоть до применения вооруженной силы. Это постановление было предупреждением для антисоветских элементов, готовивших контрреволюционный переворот и стремившихся использовать для этой цели Учредительное собрание.

Открытие Учредительного собрания было назначено на 18 января 1918 г.

Накануне ВЦИК принял «Декларацию прав трудящегося и эксплоатируемого народа», написанную Лениным и Сталиным. Основные положения этой декларации, по постановлению ВЦИК, подлежали оглашению на заседании Учредительного собрания с тем, чтобы они легли в основу его деятельности.

Одновременно ВЦИК принял постановление о созыве III съезда Советов рабочих и солдатских депутатов на 21 января 1918 г. и III съезда Советов крестьянских депутатов на 25 января 1918 г.

Открывая Учредительное собрание, председатель ВЦИК Я. М. Свердлов от имени ВЦИК предложил признать Советскую власть, утвердить ее декреты и принять «Декларацию прав трудящегося и эксплоатируемого народа». Учредительное собрание отказалось это сделать и тем самым на деле показало массам свое контрреволюционное лицо.

Фракции большевиков и «левых» эсеров, составлявшие менее $^{1}/_{3}$ Учредительного собрания, покинули последнее.

Исходя из того, что оставшаяся часть Учредительного собрания может играть лишь контрреволюционную роль, ВЦИК принял 19 января 1918 г. декрет о роспуске Учредительного собрания. В декрете указывалось, что отказ Учредительного собрания признать Советскую власть и утвердить «Декларацию прав трудящегося и эксплоатируемого народа» свидетельствует о полном разрыве им всякой связи с Советской республикой.

В декрете указывалось: «Трудящимся классам пришлось убедиться на опыте, что старый буржуазный парла-

ментаризм пережил себя, что он совершенно несовместим с задачами осуществления социализма, что не общенациональные, а только классовые учреждения (каковы Советы) в состоянии победить сопротивление имущих классов и заложить основы социалистического общества»[1].

Враги народа — Зиновьев, Каменев, Бухарин, Рыков и другие, боролись против роспуска Учредительного собрания, так как они стремились к ликвидации Советов и восстановлению капитализма.

Вслед за роспуском Учредительного собрания 19 января 1918 г. открылся III Всероссийский съезд Советов.

Подавляющее большинство делегатов съезда составляли большевики.

Съезд единогласно принял «Декларацию прав трудящегося и эксплоатируемого народа», в которой Россия объявлялась Советской республикой, где власть в центре и на местах принадлежит Советам. Декларация провозгласила федеративный принцип устройства Советской республики — свободного союза свободных наций. Декларация подтвердила ранее изданные декреты о земле, о рабочем контроле, о национализации банков, объявила все леса, недра и воды общегосударственного значения национальным достоянием, ввела всеобщую трудовую повинность, декретировала вооружение трудящихся, образование Красной Армии и полное разоружение имущих классов.

III Всероссийский съезд Советов указал, что в момент решительной борьбы с эксплоататорами последним не может быть места в органах власти. «Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству — Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов»[2].

«Декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа» была утверждена съездом 24 января 1918 г., а затем вторично утверждена 31 января 1918 г. после слияния съезда Советов рабочих и солдатских депутатов со съездом Советов крестьянских депутатов[3].

---

[1] Сборник, «Первая Советская Конституция», 1938, стр. 349.

[2] СУ 1918 г. № 15, ст. 215. Декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа.

[3] До III съезда съезды Советов рабочих и солдатских депутатов и съезды крестьянских депутатов происходили раздельно.

Постановление III Всероссийского съезда Советов по докладу Сталина о федеральных учреждениях Российской республики[1] установило систему высших органов государственной власти Российской республики. По этому постановлению высшим органом власти в пределах федерации являлся Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов. В периоды между съездами высшим органом являлся Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет, избираемый Всероссийским съездом Советов. Правительство федерации избиралось и смещалось Всероссийским съездом Советов или ВЦИК. Было установлено, что центральная власть представляет всю федерацию в целом, проводит мероприятия, осуществимые лишь в общегосударственном масштабе, не нарушая прав отдельных областей, входящих в федерацию.

Указанные основные положения съезд определил как конституционные, поручив их разработку Центральному Исполнительному Комитету, для внесения на следующий съезд Советов.

По предложению Я. М. Свердлова III съезд принял решение об исключении оговорки, ранее делавшейся во всех важных законах о том, что они вводятся в действие «впредь до окончательного решения Учредительного собрания». После роспуска Учредительного собрания надобность в подобной оговорке отпала.

III съезд Советов принял резолюцию по вопросу о мире, в которой одобрил все мероприятия ВЦИК и Совнаркома, направленные на достижение демократического мира. Съезд принял также постановление «О политике Совета Народных Комиссаров по национальному вопросу», в котором одобрил национальную политику правительства и закон о социализации земли[2].

Заслушав отчеты Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров, III съезд Советов одобрил их политику и выразил им полное доверие.

Съезд избрал ВЦИК в составе 305 членов и 17 кандидатов, из них 162 — большевика и 122 «левых» эсера.

---

[1] См. Сталин, Соч., т. 4, стр. 32.

[2] Закон о социализации земли был принят на заседании в основном и передан на окончательное редактирование президиума съезда. В окончательном виде закон был принят на заседании Центрального Исполнительного Комитета 9 февраля 1918 г.

В своей речи при закрытии III съезда Советов Ленин подчеркнул, что он имеет особое историческое значение как съезд, «...закрепивший организацию новой государственной власти, созданной Октябрьской революцией...» [1]

IV съезд Советов был отделен от III кратким промежутком времени (полтора месяца), в течение которого ВЦИК принял важные декреты, среди которых:

1) «Об аннулировании государственных займов» (3 февраля 1918 г.), согласно которому были признаны аннулированными государственные займы прежних правительств России, а также все гарантии, данные этими правительствами по займам различных предприятий и учреждений. Декрет аннулировал и все иностранные займы.

2) «О социализации земли» (9 февраля 1918 г.).

Декрет отменил всякую собственность на землю, недра, воды и леса, подчеркнув, в частности и в особенности, что задачей местной и центральной Советской власти по распоряжению землей является «развитие коллективного хозяйства в земледелии, как более выгодного в смысле экономии труда и продуктов, за счет хозяйств единоличных в целях перехода к социалистическому хозяйству» [2].

В разделе о формах землепользования было указано, что Советская республика отдает преимущество артельному хозяйству перед единоличным, оказывая всякое культурное и материальное содействие общей обработке земли.

В этот же период были приняты декреты: об отделении церкви от государства и школы от церкви, о введении книги записи актов гражданского состояния и др.

IV съезд Советов, работавший 14—16 марта, был чрезвычайным съездом, созванным, главным образом, для ратификации Брестского мирного договора.

Докладчиком по вопросу о ратификации Брестского договора был Ленин. Съезд большинством голосов принял написанную Лениным резолюцию фракции большевиков «О ратификации Брест-Литовского мирного договора» и признал правильными действия ВЦИК и Совнаркома, постановивших, исходя из конкретной международной обстановки, заключить этот тяжелый договор.

[1] Ленин, Соч., т. XXII, стр. 223.
[2] «Первая Советская Конституция», Сборник, 1938, стр. 377.

Съезд призвал всех трудящихся напрячь все силы для воссоздания и повышения обороноспособности страны.

В связи с продвижением германских империалистов и занятием Пскова, положение Петрограда, как столицы, было небезопасным. Исходя из этого, съезд постановил перенести столицу в Москву. Фактически переезд правительственных учреждений в Москву состоялся раньше (11—12 марта 1918 г.). Своим постановлением съезд, таким образом, санкционировал уже состоявшееся перенесение столицы.

На съезде была оглашена декларация Украинского ЦИК Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов и делегации на Чрезвычайном IV Всероссийском съезде Советов от советских организаций Украины, в которой одобрялась ратификация Брестского договора и выражалась уверенность в том, что в скором времени Украина будет снова членом единой социалистической федерации. В декларации было сказано: «условия мирного договора насильственно отрывают нас от общесоветской федерации. Мы вынуждены проститься с Вами, но не навсегда, надеемся не надолго».

Избранный съездом ВЦИК был большевистским в своем подавляющем большинстве. Этим делегаты съезда — представители рабочих и крестьян — выразили неуклонную волю трудящихся следовать за большевистской партией и укреплять диктатуру пролетариата.

В связи с этим В. И. Ленин отмечал: «...большинство рабочих и крестьян России, как показал бесспорно последний съезд Советов в Москве, заведомо стоит на стороне большевиков» [1].

В период между IV и V всероссийскими съездами Советов ВЦИК принял ряд декретов, среди которых:

1) Декрет «О праве убежища» от 28 марта 1918 г., согласно которому предоставлялось право убежища иностранцам, преследуемым у себя на родине по политическим или религиозным мотивам.

2) Декрет «О приобретении прав Российского гражданства» от 1 апреля 1918 г., установивший порядок приобретения иностранцами прав советского гражданства. По этому декрету иностранцам, проживавшим на

---

[1] Ленин, Соч., т. XXII, стр. 441.

территории РСФСР, была предоставлена возможность приобрести права Российского гражданства. Рассмотрение их заявлений было возложено на местные Советы.

В исключительных случаях допускался прием в советское гражданство иностранцев, проживающих и за пределами РСФСР.

Рассмотрение заявлений таких лиц декретом было возложено на Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет.

3) Декрет «О флаге Российской республики» от 8 апреля 1918 г., установивший флагом Российской республики Красное Знамя с надписью: «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика». В этот же период был издан ряд других декретов: о продовольственной диктатуре, о строительстве вооруженных сил и др. Особо отметим декрет ВЦИК от 11 июня 1918 г. «Об организации деревенской бедноты и снабжении ее хлебом, предметами первой необходимости и сельскохозяйственными орудиями». Согласно этому декрету, повсеместно были учреждены волостные и сельские комитеты деревенской бедноты, в круг деятельности которых входило: распределение хлеба, предметов первой необходимости и сельскохозяйственных орудий, оказание содействия местным продовольственным органам в изъятии хлебных излишков из рук кулаков. В распоряжение волостных комитетов бедноты были переданы сложные сельскохозяйственные орудия для организации общественной обработки полей и уборки урожая деревенской бедноты.

Комитеты бедноты призваны были объединить и организовать пролетарские элементы деревни для преодоления сопротивления кулаков и продовольственного кризиса. Комбеды, являвшиеся опорными пунктами диктатуры пролетариата в деревне, имели большое политическое значение для завоевания крестьянина-середняка на сторону Советской власти.

Отмеченные выше акты, как и другие, изданные в период до принятия первой Советской Конституции, были направлены на разрушение старого государственного аппарата и сосредоточение всей власти в руках Советов, на раскрепощение многочисленных национальностей бывшей Российской империи, на уничтожение буржуазно-

помещичьей экономики, на создание условий для социалистического способа производства, на установление демократических прав и свобод для трудящихся масс.

Выше указывалось, что разработка основных конституционных положений, предусмотренных постановлением III Всероссийского съезда Советов о федеральных учреждениях Российской республики, была возложена на Центральный Исполнительный Комитет с внесением их на рассмотрение следующего съезда Советов. Однако срыв по вине троцкистов мирных переговоров с Германией и Австро-Венгрией и последовавшее за этим наступление немецкого империализма, усложнение внутреннего положения в стране и контрреволюционные выступления «левых коммунистов» и «левых» эсеров препятствовали проведению этой работы. Все внимание партии и советской власти было устремлено на завоевание мирной передышки и сохранение советского строя. Подготовка проекта конституции была отложена. Она была возобновлена после подписания Брест-Литовского мирного договора и его ратификации Чрезвычайным IV Всероссийским съездом Советов, последовавшей 16 марта 1918 г.

1 апреля 1918 г. ВЦИК принял постановление о создании комиссии для разработки Советской Конституции, а 8 апреля 1918 г. ВЦИК утвердил состав этой комиссии. Ее возглавили И. В. Сталин и Я. М. Свердлов. В комиссию вошли 5 представителей от ВЦИК и по одному представителю от народных комиссариатов: внутренних дел, юстиции, по национальным делам, высшего совета народного хозяйства, по военным делам.

В беседе с корреспондентом «Правды», опубликованной 3 и 4 апреля 1918 г., товарищ Сталин указал основные задачи, стоящие перед конституционной комиссией:

1) Необходимость установления точных принципов складывающейся Советской федерации, в основе которой должна быть добровольность объединения народов.

2) Необходимость установления принципа строгого демократического централизма с исключением «лево»-эсеровских сепаратистских тенденций местных органов, направленных на изоляцию последних от Центральной власти[1]. Товарищ Сталин показал коренные отличия со-

[1] См. Сталин, Соч., т. 4, стр. 66—73.

ветского федерализма от буржуазного, охарактеризовал состав советской федерации и права федерирующихся областей, конструкцию высших органов Советской власти и особенности советской избирательной системы.

Товарищ Сталин представил комиссии тезисы «О типе федерации Российской Советской республики», в которых подчеркнул, что: 1) вырабатываемая конституция должна быть рассчитана на переходный период от буржуазного строя к социалистическому и соответственно этому должно быть дано определение власти, как диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства.

2) Исходными пунктами конституции должны быть решения III съезда Советов о федеральном устройстве Советской республики.

3) Субъектами федерации должны быть области, отличающиеся особым бытом и национальным составом.

Товарищем Сталиным также были разработаны «Общие положения Конституции Российской Советской Федеративной Республики», утвержденные Комиссией 19 апреля 1918 г. В этом документе была определена основная и главная задача Конституции — установление диктатуры городского и сельского пролетариата в виде мощной Всероссийской Советской политической власти, в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплоатации человека человеком и построения социализма [1]. Эти сталинские документы легли в основу Конституции.

В основу работы конституционной комиссии легли также и указания председателя ВЦИК Я. М. Свердлова, данные им в речи на заседании ВЦИК 1 апреля 1918 г. при обсуждении вопроса о выборах комиссии для разработки Конституции. В этом выступлении Свердлов подчеркнул задачу разграничения сферы компетенции различных органов Советской власти и сферы деятельности центральных, областных и местных органов, а также обратил внимание на то, что при разработке Конституции необходимо учесть такое построение Советской власти, чтобы она привлекала широкие круги трудового народа к непосредственному управлению страной.

---

[1] См. Сталин, Соч., т. 4, стр. 79—80.

Против принципа диктатуры пролетариата, как основы Советской Конституции, выступали маскировавшиеся «друзьями» Советской власти «левые» эсеры и блокировавшиеся с ними бухаринско-троцкистские предатели.

Проект конституции, разработанный «левыми» эсерами под названием «учреждение Советов», полностью отрицал диктатуру пролетариата и выхолащивал сущность Советов, как ее органов. Этот проект исходил, далее, из предельной децентрализации управления.

«Проект основ конституции трудовой республики», предложенный группой эсеров-максималистов, был явно анархистским по своему содержанию.

Указанные проекты были отвергнуты.

Руководствуясь «Декларацией прав трудящегося и эксплоатируемого народа» и указаниями Сталина и Свердлова, конституционная комиссия подготовила проект конституции.

Проект был рассмотрен и дополнен специальной комиссией ЦК РКП(б) под руководством Ленина и подлежал утверждению V Всероссийского съезда Советов.

Незадолго до V Всероссийского съезда Советов ВЦИК принял постановление об исключении из состава ВЦИК и местных Советов представителей контрреволюционных партий — социалистов-революционеров (правых и центра) и российской социал-демократической рабочей партии (меньшевиков), как изобличенных в организации вооруженных выступлений против Советской власти.

На V съезде Советов, происходившем 4—10 июля 1918 г., присутствовало 1132 делегата, из них 745 большевиков и 352 «левых» эсера.

Содержание работы съезда определялось основными задачами, стоявшими в то время перед Советским государством, а именно: 1) укреплением продовольственной диктатуры и организацией деревенской бедноты в целях разгрома контрреволюционного кулачества, 2) строительством советских вооруженных сил для защиты государства от внешних и внутренних врагов, 3) принятием Конституции — законодательной базы дальнейшего социалистического строительства.

Съезд заслушал отчет о деятельности ВЦИК и Совнаркома и полностью одобрил их внешнюю и внутреннюю политику.

В дни съезда (6—7 июля 1918 г.) «левые» эсеры, встретившие на съезде решительный отпор в своих требованиях прекращения борьбы с кулачеством и ликвидации комитетов бедноты, организовали с ведома и с согласия Бухарина и Троцкого контрреволюционный мятеж в Москве, являвшийся частью их общего заговора против Советской власти. В это же время, в провокационных целях «левый» эсер Блюмкин убил германского посла в Москве. Съезд Советов принял постановление, в котором одобрил энергичную политику Совнаркома, обеспечившую ликвидацию преступной авантюры «левых» эсеров, и потребовал сурового наказания преступников.

Съезд указал, что «левым» эсерам не может быть места в Советах рабочих и крестьянских депутатов.

В своем постановлении по продовольственному вопросу съезд отметил, что правильное и справедливое распределение хлеба, сельскохозяйственных орудий и всех предметов первой необходимости можно осуществить, только опираясь на деревенскую бедноту, организованную в особые комитеты для борьбы с деревенской буржуазией.

Съезд принял постановление «Об организации Красной Армии». Съезд признал долгом граждан защиту республики от внешних и внутренних врагов. Постановление предусматривало всеобщую воинскую обязанность, вместо принципа добровольности комплектования вооруженных сил.

Был также установлен принцип последовательного централизма в военном управлении, как условие успешности всех мероприятий в деле создания армии.

Было признано необходимым широко использовать военных специалистов из числа офицеров старой армии, строить армию на основе железной революционной дисциплины и создать институт военных комиссаров в армии.

Особое место в работах V съезда Советов заняло рассмотрение и утверждение Конституции. Конституция была утверждена съездом единогласно на последнем заседании 10 июля 1918 г. Съезд указал, что текст Конституции «должен быть распубликован всеми местными ор-

ганами Советской власти и выставлен во всех советских учреждениях на видном месте». Народному комиссариату просвещения было поручено ввести изучение основных положений Конституции во всех школах и учебных заведениях.

Первая Советская Конституция «...отражает идеалы пролетариата всего мира» [1]. Она была самой демократической в мире Конституцией, несмотря на то, что вводилась в действие в обстановке гражданской войны и военной интервенции.

Ее составной частью была «Декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа», принятая III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 г.

Конституция объявила РСФСР Республикой Советов, закрепила основной принцип Советской федерации, как свободного и добровольного союза свободных наций, определила основную задачу Советской власти, заключавшуюся в беспощадном подавлении эксплоататоров, в устранении деления общества на классы, в установлении социалистической организации общества.

В полном соответствии с обстановкой ожесточенной борьбы с классовыми врагами пролетариата Конституция лишала буржуазию политических прав, установив, что эксплоататорам не может быть места ни в одном из органов власти.

Конституция зафиксировала важнейшие права и свободы граждан: свободу совести, свободу выражения мнений, свободу собраний, митингов и шествий, действительный доступ к знанию. Конституция не просто декларировала права и свободы граждан, а указывала материальные гарантии их осуществления.

Конституция предоставила право убежища иностранцам, подвергающимся преследованию за политические и религиозные преступления, признала равные права за гражданами независимо от их расовой и национальной принадлежности, объявила противоречащим основным законам республики какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия.

Конституция признала труд обязанностью всех граждан и провозгласила лозунг «Не трудящийся, да не ест».

---

[1] Ленин, Соч., т. XXIII, стр. 150.

Конституция признала обязанностью всех граждан защиту отечества, установила всеобщую воинскую повинность, предоставив право защиты революции с оружием в руках только трудящимся и возложив на нетрудовые элементы отправление иных военных обязанностей.

Конституция установила стройную систему органов государственной власти.

Высшим органом государственной власти Российской Социалистической Федеративной Советской Республики по Конституции РСФСР 1918 г. являлся Всероссийский съезд Советов, составлявшийся из представителей городских Советов по расчету один депутат на 25 000 избирателей и представителей губернских съездов Советов по расчету один депутат на 125 000 жителей.

Конституция 1918 г., таким образом, закрепляла некоторые избирательные преимущества для рабочего класса по сравнению с крестьянством. «...меры такого рода, как неравенство рабочих с крестьянами, конституцией вовсе не предписываются. Конституция их записала после того, как они были введены в жизнь... Организация пролетариата шла гораздо быстрее, чем организация крестьянства, что делало рабочих опорой революции и давало им фактически преимущество»[1]. Касаясь этого вопроса в докладе на VII Всесоюзном съезде Советов, товарищ Молотов говорил: «Эти преимущества в пользу рабочих были введены тогда, когда крестьяне еще целиком были мелкими собственниками и в деревне еще было велико влияние кулачества»[2].

Конституция установила, что Всероссийский съезд Советов созывается Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом не реже двух раз в год.

В период между съездами Советов высшим органом власти является Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет, избираемый съездом и ответственный перед ним. ВЦИК образует Совнарком для общего управления делами республики и наркоматы для руководства отдельными отраслями управления, дает общее направление деятельности правительства, рассматривает и утверждает проекты декретов, вносимые Совнаркомом

---

[1] Ленин, Соч., т. XXIV, стр. 146.

[2] В. М. Молотов, Об изменениях в Советской Конституции, Партиздат, 1937, стр. 82—83.

или отдельными ведомствами, а также издает собственные декреты и распоряжения.

Глава девятая Конституции установила, что ведению Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета подлежат все вопросы общегосударственного значения, а также все вопросы, которые указанные органы признают подлежащими их разрешению.

Исключительному ведению Всероссийского съезда Советов подлежало:

а) установление, дополнение и изменение основных начал Конституции,

б) ратификация мирных договоров.

Установление и изменение границ республики, сношения с иностранными государствами, объявление войны и заключение мира предоставлялись разрешению ВЦИК лишь при невозможности созыва Всероссийского съезда Советов.

В своей речи на VII Всероссийском съезде Советов Ленин так охарактеризовал демократизм первой Советской Конституции: «...в такое трудное время, как время войны, когда действие европейских конституций, веками установленных, вошедших в привычку западно-европейского человека, почти целиком было приостановлено, в это время Советская конституция в смысле участия народных масс в управлении и самостоятельном разрешении дел управления на съездах и в Советах и на перевыборах применялась на месте в таких размерах, как нигде в мире»[1].

Конституция РСФСР 1918 г. явилась образцом для конституций других советских республик (УССР, БССР, Закавказских республик), возникших в 1918—1921 гг. при непосредственной помощи великого русского народа на территории бывшей Российской империи.

## 2. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты

Акт величайшей исторической важности — декрет II Всероссийского съезда Советов от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «Об учреждении Совета Народных Комиссаров» — гласил:

---

[1] Ленин, Соч., т. XXIV, стр. 615.

«Образовать для управления страной, впредь до созыва Учредительного Собрания, временное рабочее и крестьянское Правительство, которое будет именоваться Советом Народных Комиссаров. Заведывание отдельными отраслями государственной жизни поручается комиссиям, состав которых должен обеспечить проведение в жизнь провозглашенной Съездом программы, в тесном единении с массовыми организациями рабочих, работниц, матросов, солдат, крестьян и служащих. Правительственная власть принадлежит коллегии председателей этих комиссий, т. е. Совету Народных Комиссаров.

Контроль над деятельностью Народных Комиссаров и право смещения их принадлежит Всероссийскому съезду Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов и его Центральному Исполнительному Комитету».

Совет Народных Комиссаров явился как на первых порах Октябрьской революции, так и в дальнейшем одним из главных звеньев в системе органов Советского государства.

В период проведения Октябрьской социалистической революции первейшая задача заключалась в сломе старой бюрократической государственной машины, в создании и укреплении нового государственного аппарата.

На III Всероссийском съезде Советов 18 января 1918 г. Ленин сказал: «Теперь мы, на расчищенном от исторического хлама пути, будем строить мощное, светлое здание социалистического общества, создается новый, невиданный в истории, тип государственной власти, волей революции призванной очистить землю от всякой эксплуатации, насилия и рабства»[1].

Наряду с задачей слома старого государственного аппарата перед Советом Народных Комиссаров во всей своей широте встала задача осуществления социалистических преобразований. Советское государство играло революционно-преобразующую роль в создании социалистической экономики нашей страны, в создании нового классового состава общества и новых национальных отношений. Советское государство явилось могучим рычагом в социалистической перестройке страны. Громадное значение в этом отношении имела деятельность Правительства, руководимого вождем революции Лениным

[1] Ленин, Соч., т. XXII, стр. 223.

при ближайшем участии его соратника — Сталина и народных комиссариатов, ведающих отдельными отраслями государственного управления.

Как задачи, так и структура Советского правительства отражали с самого начала его деятельности те цели, которые ставились перед Советским государством в первой фазе его развития.

Непосредственно с первых же дней периода проведения Октябрьской социалистической революции (1917—1918 гг.) перед новым правительством встала задача создания новых органов управления, нового государственного аппарата. «Нас пугали расстройством государственного аппарата, саботажем чиновников и пр. Мы и сами знали, что новому, социалистическому правительству не удастся взять просто старый, буржуазный государственный аппарат и сделать его своим. Но стоило нам взяться за обновление старого аппарата, за чистку его от антисоциальных элементов, и саботаж стал таять»[1].

Эта задача была блестяще разрешена.

В невиданно быстрый срок вокруг нового правительства создалась сеть новых органов.

Уже декретом «Об учреждении СНК» были образованы 13 наркоматов, которые на первых порах именовались комиссиями. В дальнейшем, с октября 1917 г. до принятия первой Советской Конституции 1918 г., были еще образованы народные комиссариаты государственного контроля, имуществ республики, местного самоуправления, государственного призрения. Вскоре народные комиссариаты имуществ республики и местного самоуправления были ликвидированы, поскольку их функции перешли к другим наркоматам. Народный комиссариат государственного призрения был преобразован в Народный комиссариат социального обеспечения.

Хотя в этот период особенное значение получила функция подавления свергнутых классов внутри страны и функция обороны страны от нападения извне, тем не менее проведение мероприятий по восстановлению промышленности, транспорта и сельского хозяйства ставилось уже тогда как очередная задача. В силу этого с первых же дней в составе нового правительства стали возникать органы хозяйственного управления, в задачу которых

---

[1] **Сталин**, Соч., т. 4, стр. 2.

непосредственно входило преобразование хозяйства страны на социалистических началах.

Декрет 8 ноября (26 октября) 1917 г. рассматривал Совет Народных Комиссаров как временное рабочее и крестьянское правительство впредь до созыва Учредительного собрания. После роспуска Учредительного собрания (19(6) января 1918 г.) на III Всероссийском съезде Советов Я. М. Свердлов внес проект, принятый съездом без прений, — «О новом обозначении существующей Верховной государственной власти», в котором предлагалось в названии «Временное Рабочее и Крестьянское Правительство» откинуть слово «Временное» и впредь именовать нашу верховную власть «Рабочим и Крестьянским Правительством Российской Советской Республики»[1].

До Конституции 1918 года правовое положение и компетенция Совета Народных Комиссаров не были точно установлены. Отдельные руководящие акты, а также выступления руководителей Партии и Правительства отмечали те или иные стороны задачи Совета Народных Комиссаров как правительства. Так в указанном выше выступлении на III съезде Советов Я. М. Свердлов охарактеризовал Совет Народных Комиссаров как «верховный орган революционного пролетариата». Но с самого начала Октябрьской революции подчеркивался как классовый характер правительства, так и его революционное значение. В. И. Ленин в докладе о мире 8 ноября (26 октября) 1917 г. (также это отражено и в самом Декрете о мире) сказал: «Рабочее и крестьянское правительство, созданное революцией 6—7 ноября (24—25 октября) и опирающееся на Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов».

И. В. Сталин в речи на съезде финляндской социал-демократической рабочей партии 27(14) ноября 1917 г. в Гельсингфорсе говорил: «Я приехал к вам для того, чтобы приветствовать ваш съезд от имени рабочего и крестьянского правительства России, от имени Совета Народных Комиссаров, рождённого в огне этой революции»[2].

Эти же положения подчеркивались и в других доку-

---

[1] 31 (18) января 1918 г. — «Газета Рабочего и Крестьянского Правительства», № 14 (59) 3 февраля (21 января) 1918 г.

[2] Сталин, Соч., т. 4, стр. 1.

ментах этого периода. Так в Обращении Совета Народных Комиссаров «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока», подписанном Председателем СНК Лениным и Народным комиссаром по делам национальностей Сталиным 3 декабря (30 ноября) 1917 г., в строках о русской революции говорится, что «Во главе этой революции стоит рабочее и крестьянское правительство России, Совет Народных Комиссаров». Местные органы власти и управления, а также массы населения вовлекались Правительством в процесс революционного творчества. Совет Народных Комиссаров являлся штабом пролетарской революции.

В обращении II Всероссийского съезда Советов «О полноте власти Советов» указывается, что «Председатели Советов сносятся непосредственно с Революционным Правительством» [1].

В Обращении к населению Председателя Совета Народных Комиссаров 18(5) ноября 1917 г. отмечалось, что «громадное большинство народа сплотилось вокруг Временного Рабочего и Крестьянского Правительства».

Обращаясь к трудящимся, Ленин говорил: «Помните, что вы сами теперь управляете Государством...» «Беритесь сами за дело снизу, никого не дожидаясь. Установите строжайший революционный порядок» [2].

Совет Народных Комиссаров, являясь революционным правительством, неуклонно стимулировал революционную деятельность местных Советов. Так, Совет Народных Комиссаров, в своем постановлении «Об увеличении пайка солдаткам» [3] еще раз напомнил о значении революционной самостоятельности и революционного почина местных Советов в борьбе против злоупотреблений и корысти буржуазии.

Совет Народных Комиссаров являлся единым правительством всей Российской федерации.

В. И. Ленин в докладе на III Всероссийском съезде Советов (январь 1918 г.), говоря о Парижской Коммуне, которая представляла лишь «зачаток Советской власти», сказал: «Мы находимся в гораздо более благоприятных обстоятельствах, потому что русские солдаты, рабочие и

---

[1] СУ 1917 г. № 1, ст. 5.

[2] СУ 1917 г. № 2, ст. 23, также распубликовано было № 6 «Газеты Временного Рабочего и Крестьянского правительства».

[3] 18 ноября 1917 г. — СУ 1917 г. № 3, ст. 39.

крестьяне сумели создать аппарат, который об их формах борьбы оповестил весь мир — Советское правительство». В этих словах Ленина ярко звучит мысль о громадном творчестве трудящихся масс русского народа, создавших совершенно новое правительство.

Советское правительство вело энергичную борьбу с децентрализаторскими извращениями в советском строительстве, которые имелись в практике 1917—1918 гг. Академик А. Я. Вышинский отметил, что «Наряду с аннулированием местных «совнаркомов» и губернских «республик», постановлением ВЦИК от 9 июня 1918 г. был ликвидирован и «Совнарком Московской области», который «левые» эсеры и К° пытались противопоставить ленинскому Совету Народных Комиссаров» [1].

При обсуждении проекта первой Советской Конституции РСФСР (в комиссии 19 апреля 1918 г.) резкое осуждение вызвало стремление бухаринско-троцкистских элементов провести лозунг «предельной децентрализации управления», который на практике приводил не только к образованию «Совнаркома Московской области», «Калужской республики», но даже и ряда уездных и волостных «совнаркомов» [2].

Конституция РСФСР 1918 г. четко определила Совет Народных Комиссаров как единый центральный орган управления — Правительство РСФСР. Значение Совета Народных Комиссаров как центрального органа еще бо-

---

[1] Сборник «Первая Советская Конституция» стр. XVII, 1938. Отметим декрет ВЦИК об упразднении Совета Народных Комиссаров Московской области — 9 июня 1918 г. (СУ № 44, ст. 531); 8 декабря 1918 г. Совет Обороны принял постановление против областничества (СУ № 93, ст. 929); постановление СНК о переименовании Терского Совета Народных Комиссаров — 11 января 1919 г. (СУ № 1, ст. 6).

[2] Отметим, что в Положении о Симбирском губернском Исполнительном Комитете Советов можно найти указание на «губернский Совет Народных Комиссаров», в состав которого входят комиссары всех отделов и члены Президиума Исполнительного Комитета. Самый «Совет Народных Комиссаров» образуется для координирования действий комиссаров и решения особо важных вопросов (Архив НКВД. Дело «Наказы и инструкции» за 1918 г. Опубликовано в сборнике «Местное Советское управление» — материалы).

В Положении об организации Советской власти, утвержденном II Всесибирским съездом Советов 26 (13) февраля 1918 г. в г. Иркутске, имелось указание на «Городской Совет Народных Комиссаров», «Уездный Совет Народных Комиссаров» и, наконец, «Сибирский Совет Народных Комиссаров», который являлся исполнительным органом съезда сибирских депутатов и ЦИК Советов Сибири.

лее усилилось с переездом правительственных учреждений в Москву 11—12 марта 1918 г.

С самого же начала деятельности Совета Народных Комиссаров особенно ярко выделяется участие в его работе лично вождей пролетариата Ленина и Сталина. Ряд обращений к населению, а также некоторые декреты особой важности издавались в 1917—1918 гг. от имени СНК только за подписями товарища Ленина или товарища Сталина.

Многие акты издавались от имени Председателя Совнаркома товарища Ленина.

Особенное внимание привлекает тот факт, что в ряде случаев проекты декретов были написаны непосредственно товарищем Лениным или товарищем Сталиным.

Отметим в качестве примера, что за подписями Ленина и Сталина 13 января 1918 г. (31 декабря 1917 г.) был издан декрет о «Турецкой Армении», автором которого был И. В. Сталин. «Декларация прав народов России» написана была товарищем Сталиным и опубликована «именем Республики Российской» за подписями Председателя Совета Народных Комиссаров Ленина и Народного комиссара по делам национальностей Сталина.

Громадное значение имели некоторые проекты декретов. Ленинский проект декрета о социализации народного хозяйства (декабрь 1917 г.) явился программой целого ряда важнейших мероприятий Советской власти, отображающих основные установки программы партии большевиков. В осуществление мероприятий, предусмотренных в этом проекте, были изданы декреты: о национализации банков — 27 (14) декабря 1917 г., об аннулировании государственных займов — 10 февраля (28 января) 1918 г., о национализации промышленности — 28 (15) июня 1918 г., о трудовой повинности, а также о всеобщем кооперировании населения, о потребительских кооперативах — 11 апреля 1918 г.

Порядок образования Совета Народных Комиссаров определился четко уже в первом декрете 8 ноября (26 октября) 1917 г. «Об учреждении Совета Народных Комиссаров». Компетенция же его и взаимоотношения с другими органами государства устанавливались в целом ряде как общих законодательных актов (Конституция 1918 г. и др.), так и специальных законов и декретов. Для уясне-

ния компетенции Совнаркома необходимо остановиться на его взаимоотношениях с высшими органами власти.

Съезд Советов не только избирал Совет Народных Комиссаров, но и заслушивал доклады его, выносил по ним свои постановления, давал различные поручения СНК и оценку политики, проводимой СНК.

Первый доклад о деятельности правительства был сделан Лениным на III Всероссийском съезде Советов 23—31 (10—18) января 1918 г.

Доклады от имени правительства Председателем Совета Народных Комиссаров делались и на последующих съездах Советов и носили характер отчета правительства за истекший период со времени предшествующего съезда Советов. Съезд Советов давал оценку деятельности СНК. Так, IV съезд Советов признал правильными действия ВЦИК и Совнаркома о заключении Брест-Литовского мирного договора. На Чрезвычайном VI Всероссийском съезде Советов (ноябрь 1918 г.) было поручено СНК принять меры для проведения в жизнь переговоров о мире.

Съезд Советов давал поручения и относительно текущих оперативных мероприятий. Так, VIII съезд Советов (декабрь 1920 г.) поручил Совету Народных Комиссаров провести мобилизацию работников, подготовленных в научном и практическом отношении для пропаганды плана электрификации и его преподавания.

Таким путем постепенно определялся характер взаимоотношений Совнаркома, как правительства, с органом верховной власти — съездом Советов.

Для определения компетенции Совнаркома крайне важно остановиться подробнее на его взаимоотношениях с ВЦИК и его Президиумом. Разграничение их компетенции проводилось как в ряде отдельных постановлений высших органов власти, так и в Конституции 1918 г.

С самого начала своей деятельности ВЦИК действовал как в ы с ш и й орган государственной власти, издав ряд основных декретов, направленных на укрепление Советов как органов диктатуры рабочего класса и на ликвидацию устоев старого эксплоататорского государства.

По Конституции 1918 г. ВЦИК «является высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом» РСФСР и «дает общее направление деятельности Рабоче-Крестьянского Правительства» (ст.ст. 31 и 32).

В Конституции отражено стремление определить не только собственную компетенцию ВЦИК и СНК, но и провести разграничение их компетенции и установить зависимость деятельности СНК от постановлений ВЦИК и его Президиума. Устанавливалось, что ВЦИК вправе отменить или приостановить всякое постановление или решение Совета Народных Комиссаров. При этом «Все постановления и решения Совета Народных Комиссаров, имеющие крупное общеполитическое значение, представляются на рассмотрение и утверждение ВЦИК» (ст. 41). В качестве примера укажем на постановление Совета Народных Комиссаров от 31 (18) декабря 1918 г. «О Финляндской республике» (признание государственной независимости Финляндии), которое было утверждено ВЦИК 4 января 1918 г. по докладу товарища Сталина. При этом Конституцией предусматривалось, что «мероприятия, требующие неотложного выполнения, могут быть осуществлены Советом Народных Комиссаров непосредственно» (примечание к ст. 41).

ВЦИК не только утверждает важнейшие акты Совнаркома, но может издавать «собственные декреты и распоряжения» (ст. 33). Тем не менее соотношение ВЦИК, СНК и Народных Комиссаров было еще недостаточно ясно. Статья 86 Конституции устанавливала совместную компетенцию ВЦИК и СНК в отношении таких оперативных действий, как утверждение смет городских, губернских и областных органов Советской власти и ст. 88 — в отношении разрешения пособий или ссуд из средств государственного казначейства в случае недостаточности местных средств для покрытия неотложных расходов.

Компетенция Совета Народных Комиссаров в декрете II Всероссийского съезда Советов от 8 ноября (26 октября) 1917 г. была определена лишь в общих чертах, причем подчеркивалась роль Совнаркома как органа, которому поручается управление. Указывалось, что Совнарком образуется «для управления страной», что «Правительственная власть» принадлежит Коллегии председателей комиссий, т. е. СНК.

СНК с самого начала должен был быть органом оперативным, действующим повседневно, со всей возможной быстротой, гибкостью и активностью в самых разнообразных областях государственной жизни. Неудивительно,

что он с самого начала получил право издания декретов с силою закона.

Декретом, опубликованным 30 октября 1917 г.[1], Совет Народных Комиссаров очертил свои законодательные полномочия следующим образом:

«Ст. 1. Впредь до созыва Учредительного Собрания составление и опубликование законов производится в порядке настоящего постановления Временным Рабочим и Крестьянским Правительством, избранным Всероссийским съездом Советов рабочих и крестьянских депутатов.

Ст. 7. Центральный Исполнительный Комитет Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов во всякое время имеет право приостановить, изменить или отменить всякое постановление правительства».

Глава восьмая Конституции РСФСР 1918 г. уже подробно определяет структуру и компетенцию Совнаркома, указывая, что «Совету Народных Комиссаров принадлежит общее управление делами» РСФСР и что «в осуществление этой задачи СНК издает декреты, распоряжения, инструкции и вообще принимает все меры, необходимые для правильного и быстрого течения государственной жизни» (ст. ст. 37, 38).

Определяя сферу деятельности правительства как общее управление, Конституция признает вместе с тем за Совнаркомом право издания актов, имеющих силу закона — декретов, что было жизненно необходимо в исторических условиях того времени.

Необходимо отметить, что в первые же месяцы Советской власти вокруг права Совнаркома на издание законов развернулась острая политическая борьба. Эсеры и меньшевики пытались обвинить СНК в захвате законодательных прав ВЦИК. В ответ на запрос меньшевиков ВЦИК постановил: «Советский парламент не может отказать СНК в праве издавать без предварительного одобрения ЦИК неотложные декреты в рамках общей программы Всероссийского съезда Советов» (см. протокол ВЦИК второго созыва, стр. 31). Однако при этом ст. 46 Конституции РСФСР закрепляла то положение, что «Совет Народных Комиссаров всецело ответствен перед Всероссийским съездом Советов и Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов» и ст. 41 Конституции

[1] СУ 1917 г. № 1, ст. 12.

предусматривала, что все решения Совнаркома, имеющие крупное общеполитическое значение, должны представляться на рассмотрение и утверждение ВЦИК. Кроме того, на основании ст. ст. 39 и 40 Конституции РСФСР ВЦИК мог отменить любое постановление СНК.

Касаясь образования Совета Народных Комиссаров в 1917 году, мы отметили те изменения, которые произошли в составе наркоматов до принятия первой Конституции РСФСР.

Первоначально Совет Народных Комиссаров (в 1917 г.) состоял из 15 лиц: председателя В. И. Ульянова-Ленина, 11 народных комиссаров и трех членов комитета по делам военным и морским.

В период разработки первой Советской Конституции Народный комиссариат по железнодорожным делам был преобразован в Народный комиссариат путей сообщения. При этом имелась в виду перспектива подчинения Народному комиссариату всех видов транспорта (железные дороги, водный транспорт, шоссейные и грунтовые дороги общегосударственного значения), что и было в дальнейшем осуществлено.

Комитет по военным и морским делам был разделен на два наркомата: по военным и по морским делам. Создан был новый Народный комиссариат — здравоохранения, заменивший собой Совет врачебных коллегий, организованный с первых дней Октября.

Конституция РСФСР 1918 г. установила 18 народных комиссариатов: по иностранным делам, по военным делам, по морским делам, по внутренним делам, юстиции, труда, социального обеспечения, просвещения, почт и телеграфов, по делам национальностей, по финансовым делам, путей сообщения, земледелия, торговли и промышленности, продовольствия, государственного контроля, Высший Совет Народного Хозяйства, здравоохранения. Во главе народных комиссариатов стоят народные комиссары, являющиеся членами Совета Народных Комиссаров. Учитывая, что в то время звание народного комиссара было распространенным и фактически присваивалось различным представителям Советской власти не только в центре, но и на местах, Конституция установила, что звание народного комиссара принадлежит исключительно членам Совета Народных Комиссаров.

При народном комиссаре под его председательством

образуется коллегия. Состав коллегии утверждается СНК. Конституция учитывала сочетание единоначалия и коллегиальности в управлении. Народный комиссар был вправе единолично принимать решения, доводя о них до сведения коллегии. В случае несогласия коллегии с решением народного комиссара, она, не приостанавливая исполнения решения, могла обжаловать его в Совнарком или в Президиум ВЦИК. То же право обжалования принадлежало и отдельным членам коллегии. Народные комиссары и коллегии при народных комиссариатах были ответственны в своей работе перед СНК и ВЦИК.

Так сложились народные комиссариаты в период проведения Октябрьской социалистической революции.

Правительственная деятельность осуществлялась не только Советом Народных Комиссаров, его аппаратом и подчиненными ему народными комиссариатами, но также рядом учреждений как тесно с ним связанных, так и непосредственно состоящих при нем.

Деятельность Совета Народных Комиссаров определялась теми задачами, которые вставали перед Советским государством в различные периоды его развития.

В марте 1918 года Ленин подвел итоги первых месяцев существования Советской власти. «Мы ввели и упрочили, — писал Ленин в статье «Главная задача наших дней», — Советскую республику, новый тип государства, неизмеримо более высокий и демократический, чем лучшие из буржуазно-парламентарных республик. Мы установили диктатуру пролетариата, поддержанного беднейшим крестьянством, и начали широко задуманную систему социалистических преобразований» [1].

Для характеристики деятельности Совнаркома в этот период большое значение имеют указания Ленина, выраженные в десяти тезисах о Советской власти: «Уничтожение парламентаризма (как отделение законодательной работы от исполнительной); соединение законодательной и исполнительной государственной работы. Слияние управления с законодательством» [2].

О трудности и напряженности деятельности правительства, связанной с изданием первых декретов, говорят слова В. И. Ленина:

---

[1] Ленин, Соч., т. XXII, стр. 375—376.

[2] Там же, стр. 371.

«Да, мы нисколько не боимся признаться перед вами в том, на что указывает ознакомление с нашими декретами, что нам приходится постоянно переделывать их...» [1]

Содержание и историческое значение первых декретов Советского правительства ярко выявил А. Я. Вышинский:

«Каждый из этих декретов советского правительства является крупнейшей исторической вехой на пути создания первой Советской Конституции.

В этих декретах нашли свое выражение следующие основные завоевания трудящихся масс в различных областях государственного строительства:

а) создание советского государства, сосредоточение всей полноты власти в стране в руках советов как органов диктатуры рабочего класса;

б) раскрепощение народов России и провозглашение Российской социалистической федеративной советской республики как добровольного государственного союза этих народов, построенного на основе советской федерации и советской автономии;

в) осуществление первых шагов к социализму, направленных к ликвидации частной собственности на орудия и средства производства, овладение пролетарским государством командными высотами в народном хозяйстве;

г) закрепление за трудящимися массами самых демократических в мире прав и свобод» [2].

### 3. Местные органы государственной власти

7—8 ноября 1917 г. II Всероссийский съезд Советов принял написанное Лениным воззвание «К рабочим, солдатам и крестьянам».

«Съезд постановляет: вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок».

Отныне Советы становились органами государственной власти рабочего класса.

Председатель Совета Народных Комиссаров Владимир Ильич Ленин в Обращении к населению 18(5) ноября 1917 г. писал: «Товарищи, трудящиеся!

---

[1] Ленин, Соч., т. XXIII, стр. 121.

[2] Сборник «Первая Советская Конституция» 1938 г., стр. IX.

Помните, что вы сами теперь управляете государством. Никто вам не поможет, если вы сами теперь не объединитесь и не возьмете все дела государства в свои руки. Ваши Советы отныне органы государственной власти полномочные, решающие органы»[1].

Делегаты съезда после окончания работы съезда разъехались по местам. Они разнесли весть о победе Социалистической революции. Из Смольного института в Петрограде, где помещался штаб революции, потянулись нити во все уголки страны. В этот период наряду с Советами рабочих и солдатских депутатов еще существовали Советы крестьянских депутатов в губерниях, уездах и волостях, организационно обособленные от Советов рабочих и солдатских депутатов и отдельно проводившие свои уездные и губернские съезды. Так продолжалось до III Всероссийского съезда Советов, когда произошло объединение Советов. Чрезвычайный съезд Советов крестьянских депутатов 12 ноября 1917 г. обсудил вопрос о власти. Вопреки желаниям эсеров и меньшевиков, съезд высказался за передачу всей власти Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. На съезде делегатами были оглашены 32 наказа крестьянских организаций, требовавших перехода власти к Советам и объединения Советов крестьянских депутатов с Советами рабочих и солдатских депутатов.

На собрании делегатов съезда Советов крестьянских депутатов Я. М. Свердлов сказал: «Вашим соединением с Советами рабочих и солдатских депутатов вы закрепили дело всемирной революции. Это соглашение — один из самых выдающихся факторов революции»[2].

Подавляющее большинство делегатов съезда Советов крестьянских депутатов, отражая волю и интересы трудящихся масс крестьянства, высказалось за поддержку мероприятий Советской власти. Съезд принял резолюцию, одобряющую деятельность Советского правительства. 19 ноября съезд аннулировал полномочия эсеровского исполкома съезда крестьянских Советов, открыто занимавшего антисоветские позиции. Съезд избрал новый состав Всероссийского Центрального Исполнитель-

---

[1] Декреты Октябрьской революции, т. I, изд. 2-е, 1933 (или СУ 1917 г. № 2, ст. 22).

[2] «Правда» 16 ноября 1917 г.

ного Комитета Советов Крестьянских Депутатов в количестве 108 человек, которые все вошли в состав Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Совета рабочих и солдатских депутатов. Это объединение имело огромное значение для укрепления Союза рабочего класса с крестьянством. Оно облегчало работу представителей Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Военно-Революционного Комитета по объединению на местах рабочих и крестьянских Советов.

26 января 1918 г. произошло слияние III съезда Советов крестьянских депутатов с III съездом Советов рабочих и солдатских депутатов. Слияние съездов ускорило повсеместное объединение Советов крестьянских депутатов с Советами рабочих депутатов, которое вскоре было полностью завершено.

Победа социалистической революции в центре определила победу Советской власти по всей стране.

«Революция, начатая в центре, — писал товарищ Сталин, — не могла долго оставаться в рамках узкой его территории. Победив в центре, она неминуемо должна была распространиться на окраины. И, действительно, революционная волна с севера с первых же дней переворота разлилась по всей России, захватывая окраину за окраиной» [1].

Страна из конца в конец покрывалась сетью Советов, новыми местными органами государственной власти рабочего класса.

Процесс закрепления власти пролетариата был чрезвычайно сложен. Не везде события протекали одинаково. Дело зависело от многих причин: от социального состава населения, от крепости большевистской организации в отдельных городах, волостях и т. п. В Нижнем Новгороде, например, одном из крупных промышленных центров, власть перешла к Советам 23 октября 1917 г., а в Тамбове Советская власть была установлена лишь в январе 1918 года.

В первое время в организации власти на местах не могло быть повсюду единообразия. Не было общих избирательных норм, не было и единой системы органов. Кое-где возникали губернские, уездные и даже волостные Советы Народных Комиссаров. Некоторые губернии объяв-

---

[1] Сталин, Соч., т. 4, стр. 160.

ляли себя республиками. Количество и названия отделов Советов различались в одних и тех же звеньях Советов. Так, например, при разных губисполкомах насчитывалось от 10 до 43 различных отделов в ряде случаев с весьма неопределенными функциями. Тем не менее Советы в различных формах, подчас различными методами, проводили в большинстве своем единую политику диктатуры рабочего класса. В этом отношении исключительно важное значение имела ленинская «Инструкция крестьянам» [1].

18 ноября 1917 г. в ответе председателя Совета Народных Комиссаров на запросы крестьян о переходе власти к Советам и о задачах Советов крестьянских депутатов и волостных земельных комитетов, разъяснялось, что вся власть в государстве перешла отныне полностью в руки Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

«...Советы крестьянских депутатов в первую голову уездные, затем губернские— являются отныне и впредь до Учредительного Собрания полномочными, верховными органами государственной власти на местах... Совет Народных Комиссаров призывает крестьян самим брать всю власть на местах в свои руки».

8 декабря 1917 г. правительство опубликовало специальное обращение к трудовым казакам о завоеваниях Октябрьской революции и о борьбе с контрреволюцией. В обращении говорилось: «Мы призываем Вас, казаки, присоединиться к этому новому народному порядку и создавать ваши собственные Советы Казацких Депутатов. Этим Советам должна принадлежать на местах вся власть. Не атаманам в генеральских чинах, а выборным представителям трудового казачества, своим доверенным, надежным людям» [2].

Это ленинское обращение к трудовым казакам имело огромное значение для создания и укрепления Советов на Дону, Кубани и других районах страны.

В рассматриваемом периоде, наряду с интенсивным созданием Советов в селах, волостях, уездах и городах и

---

[1] СУ 1917 г. № 2, ст. 23. Так назван был этот документ в № 1 «Вестника Народного Комиссариата Внутренних Дел».

[2] СУ 1917 г. № 7, приложение № 3, Декреты Октябрьской революции, т. I, 1933, стр. 191.

превращением их в органы государственной власти временно еще оставались органы местного земского и городского самоуправления. В связи с незавершением строительства новой власти на местах контрреволюционные элементы пытались опираться на эти органы и противопоставлять их Советам. Там, где эти органы пытались под влиянием контрреволюционной агитации выступать против Советов, они переизбирались или ликвидировались вовсе; там же, где они лояльно относились к Советам, им выделялась определенная область работы под контролем Советов [1].

Для объединения и руководства деятельностью городских и земских учреждений декретом Совета Народных Комиссаров (19 декабря 1917 г.) был образован Комиссариат по местному самоуправлению [2]. В распоряжение этого комиссариата из ведения Комиссариата по внутренним делам передавались Главное управление по делам местного хозяйства, касса городского и земского кредита и все относящиеся к местному самоуправлению учреждения. Этот комиссариат был ликвидирован в первой половине 1918 г., одновременно с ликвидацией городских и земских учреждений старого местного самоуправления.

Начиная со II Всероссийского съезда Советов и почти до второй половины декабря 1917 г. не появлялось ни одного специального положения, которое бы определяло систему, порядок работы и компетенцию Советов. Деятельность Советов определялась главным образом декретами правительства, изданными в период первых двух месяцев существования Советского государства по различным вопросам ломки старого и создания нового государственного аппарата. Эти декреты, устанавливавшие политическую линию центральных органов власти, определяли и задачи Советов на местах, а также и новое содержание работы органов городского и земского самоуправления, где они еще сохранились.

В декрете «О земле» указывалось, что помещичьи имения, как и земли удельные, монастырские, церковные, со всеми постройками, живым и мертвым инвентарем передаются в распоряжение волостных земельных

---

[1] См. О взаимоотношениях органов местного самоуправления с Советами, официальное разъяснение Наркомвнудела, напечатанное в «Вестнике Комиссариата Внутренних Дел», № 4, 24 ноября 1918 г.

[2] СУ 1917 г. № 10, ст. 153.

комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов, и что уездные Советы крестьянских депутатов (п. 3) принимают все необходимые меры для охраны всего хозяйства, переходящего в собственность народа.

Таким образом, декрет «О земле» обязывал Советы (как и съезды, которые часто назывались Советами) принимать любые меры для охраны переходящего отныне в собственность народа хозяйства помещиков, церквей и монастырей.

В обращении Ленина и Сталина ко всем трудящимся мусульманам России и Востока верования и обычаи, национальные и культурные учреждения объявлялись свободными и неприкосновенными и ставились под охрану Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов [1].

В декрете о суде (5 декабря 1917 г.) [2] устанавливалось, что местные судьи избираются (впредь до назначения прямых выборов) временно районными и волостными Советами, а где таковых нет — уездными, городскими и губернскими Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Особым местным комиссарам, избираемым Советами, поручалась ликвидация старых судов. Этим же декретом (п. 8) для борьбы с контрреволюционными силами, а также с мародерством, хищничеством, саботажем учреждались рабочие и крестьянские революционные трибуналы, избираемые губернскими или городскими Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. При тех же Советах создавались следственные комиссии для производства по этим делам предварительного следствия.

23 ноября 1917 г. был принят декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов [3]. Проведение в жизнь закона поручалось Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Законом о рабочем контроле (27 ноября 1917 г.) определялось, что местные органы рабочего контроля являются вместе с тем органами соответствующего Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

В декрете об учреждении Высшего Совета Народного Хозяйства говорилось, что ВСНХ объединяет и направляет работу экономических отделов Советов рабочих,

[1] СУ 1917 г. № 6, приложение № 2.
[2] СУ 1917 г. № 4, ст. 50.
[3] СУ 1917 г. № 3, ст. 31.

солдатских и крестьянских депутатов, включающих в себя местные органы рабочего контроля. Экономические отделы Советов этим декретом рассматривались как местные органы ВСНХ, для которых обязательны все его постановления.

23 декабря 1917 г. было опубликовано разработанное Высшим Советом Народного Хозяйства Положение о районных (областных) и местных Советах народного хозяйства[1].

В целях организации и регулирования всей экономической жизни каждого промышленного района (области) в соответствии с общегосударственными и местными интересами при местных Советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов организуются районные Советы народного хозяйства, как местные учреждения по организации и регулированию производства, руководимые Высшим Советом Народного Хозяйства и действующие под общим контролем соответствующего Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Районный Совет народного хозяйства образуется из коллегий, выбранных на совместных конференциях производственных профсоюзов, фабрично-заводских и равных им комитетов, причем численность коллегий и представительство различных организаций устанавливается Советом рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Этими актами правительства об учреждении ВСНХ и о районных (областных) и местных Советах народного хозяйства были определены задачи Советов в области хозяйственного строительства.

На Советы были возложены и функции охраны общественного порядка и борьбы против посягательств врагов революции на советский государственный строй. Характерным в этом отношении являлся декрет Совета Народных Комиссаров от 11 декабря (28 ноября) 1917 г. об аресте вождей гражданской войны против революции[2]. Этим декретом возлагалось на Советы осуществление особого надзора за партией кадетов, ввиду ее связи с корниловско-калединской контрреволюцией.

Правительством был решен и вопрос о материальной базе Советов, необходимой для выполнения их задач. 2 де-

---

[1] СУ 1917 г. № 13, ст. 196.
[2] СУ 1917 г. № 5, ст. 70.

кабря 1917 г. Совет Народных Комиссаров издал постановление об условиях субсидирования Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов [1]. Этим актом Совет Народных Комиссаров обратил внимание Советов на то, что они, в качестве власти на местах, обладают также и налоговыми правами. 7 декабря 1917 г. [2] декретом о взимании прямых налогов возлагалось на Советы определение размера взысканий за нарушение данного закона. Средства, взысканные за нарушение закона, а также известные отчисления от суммы налогов поступали в распоряжение Советов, которые имели право использовать их по своему усмотрению.

Таким образом, декретами, изданными, начиная с 7 ноября до второй половины декабря 1917 г., определялись задачи, функции и отчасти система Советов как органов государственной власти на местах.

Важное значение имел декрет о праве отзыва [3], который был принят ВЦИК 4 декабря 1917 г. и устанавливал, что съезды Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, в каждом соответствующем избирательном округе, имеют право назначать перевыборы во все городские, земские и во всякие вообще представительные учреждения, не исключая и Учредительного собрания. Далее указывалось, что Советы должны назначать выборы также и по требованию более половины избирателей избирательного округа. Право отзыва депутатов вытекает из самой природы Советского государства, как государства нового типа, которое призвано действовать в интересах трудящихся.

Необходимо подчеркнуть историческое значение этого декрета в условиях ожесточенной классовой борьбы того периода. Право отзыва депутатов явилось острым оружием в руках рабочего класса в борьбе с контрреволюционными элементами, проникавшими кое-где в состав Советов.

Первые декреты хотя и определяли в известной мере некоторые задачи Советов, исходя из общих задач, стоявших в этот период перед Советским государством, но порядок их работы, структура отдельных звеньев Сове-

---

[1] СУ 1917 г. № 3, ст. 47.
[2] СУ 1917 г. № 5, ст. 71.
[3] СУ 1917 г. № 3, ст. 49.

тов, их организация еще не имели единообразного оформления. Как мы упоминали, в отдельных областях и районах возникали всевозможного рода советские республики с весьма неопределенной компетенцией.

Необходимо было издание общих и специальных положений о местных органах государственной власти. Это и было сделано в дальнейшем. Следует отметить, прежде всего, обращение Народного Комиссариата Внутренних Дел «Ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов» об организации местного самоуправления[1] и Инструкцию Народного Комиссариата Внутренних Дел о правах и обязанностях Советов[2]. Эти два документа были опубликованы одновременно 6 января 1918 г.

В обращении НКВД подчеркивалось, что на местах органами власти являются Советы, которые должны подчинить себе все учреждения административного, хозяйственного, финансового и культурно-просветительного значения. Далее этим актом устанавливалась общая организация Советов.

Все прежние органы местного управления (областные, губернские и уездные комиссары, комитеты общественных организаций, волостные правления и пр.) заменялись соответственно областными, губернскими, уездными районными и волостными Советами рабочих, солдатских крестьянских и батрацких депутатов. Обращение указывало, что Советы должны находиться в тесной организационной связи между собой, и что они сообразуют свою деятельность с постановлениями вышестоящих Советов. Обращение подчеркивало большую роль областных, губернских и уездных Советов рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов, организующих Советы во всех уголках данной территории, связывающих их в единую систему, способствующих устранению из Советов и их съездов кулаков, торговцев и прочих сторонников старых кабальных отношений.

На областные и уездные Советы (т. е. съезды Советов) обращение возлагало задачу превращения всех Советов в действительные органы местной власти, для чего они

[1] СУ 1917 г. № 12, ст. 179.
[2] СУ 1917 г. № 12, ст. 180.

должны были «понуждать местные Советы овладевать аппаратом местного управления, захватывать все правительственные учреждения, подчиняя себе все стороны местной жизни».

Инструкция «О правах и обязанностях Советов» определяла в общих чертах компетенцию Советов. Она указывала, что Советы, являясь органами власти на местах, вполне самостоятельны в вопросах местного характера, но всегда действуют сообразно декретам и постановлениям, как центральных органов власти, так и вышестоящих местных Советов. В компетенцию Советов входило управление в области административной, хозяйственной, финансовой, культурно-просветительной и в пределах своей территории «обслуживание всех сторон жизни». Инструкция указывала, что Советы проводят в жизнь все декреты и постановления центральной власти, принимают меры к самому широкому оповещению населения об этих постановлениях, в порядке управления имеют право издания обязательных постановлений, производят реквизиции и конфискации, налагают штрафы и т. п.

Инструкция отмечала, что Советы избирают из своей среды исполнительные органы — исполнительный комитет, президиум, на которые возлагалась текущая работа. Предусматривалось кредитование Советов из государственных средств по представлению ими подробных смет на три месяца.

Как временную меру, инструкция допускала назначение центральной властью комиссаров в те губернии и уезды, где власть местных Советов была недостаточно прочной.

Обращение об организации государственной власти на местах и Инструкция о правах и обязанностях Советов, изданные Народным комиссариатом внутренних дел, были первыми специальными актами, которые в общих чертах определяли систему Советов и их компетенцию.

Особой вехой в развитии и укреплении местных Советов явились законы, принятые III Всероссийским съездом Советов.

Съезд продолжался с 23 по 31 января 1918 г. Он подвел итоги первому периоду революции, названному Лениным периодом триумфального шествия Советской власти. Одним из важнейших актов съезда была «Декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа».

Декларация объявляла Россию Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Она подтвердила, что «власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству — Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов» [1].

Постановление съезда «О федеральных учреждениях Российской Республики», принятое по докладу товарища Сталина, не только определяло структуру органов федеральной власти, но и уточняло компетенцию местных Советов. В пункте 6 этого постановления было сказано: «Все местные дела решаются исключительно местными Советами. За высшими Советами признается право регулирования отношений между низшими Советами и решения возникающих между ними разногласий» [2].

После III Всероссийского съезда Советов происходит рост компетенции местных Советов и идет усиленное строительство их рабочего аппарата.

Декретом Совета Народных Комиссаров от 27 января 1918 г. [3] Советам было предоставлено право решать вопросы о границах между отдельными административно-территориальными единицами, в том же январе 1918 г. были учреждены при Советах (начиная с волости) — Отделы по назначению пенсии военноувечным [4], в феврале 1918 г. декретом ВЦИК [5] было предложено всем губернским, уездным и областным Советам организовать дорожные секции, которые приняли бы на себя от местных самоуправлений все права и обязанности по дорожному делу. В этот период значительно были расширены права и обязанности Советов в строительстве вооруженных сил и в укреплении оборонной мощи государства. В этом отношении знаменательным является декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 8 апреля 1918 г. [6]. Этим декретом учреждались волостные, уездные, губернские и окружные комиссариаты по военным делам для учета годного к военной службе населения, его призыва на военную службу, формирования вооруженных сил, поголовного военного обучения трудя-

---

[1] СУ 1918 г. № 15, ст. 215.
[2] Сборник «Первая Советская Конституция», 1938, стр. 363.
[3] СУ 1918 г. № 21, ст. 318.
[4] СУ 1918 г. № 28, ст. 375.
[5] СУ 1918 г. № 29, ст. 382.
[6] СУ 1918 г. № 31, ст. 413.

щихся и удовлетворения материальных потребностей военного снабжения.

Новой вехой в строении, развитии и укреплении аппарата управления, центрального и местного, являются исторические «Тезисы об очередных задачах советской власти» Ленина. Они впоследствии были положены в основу гениальной работы Ленина «Очередные задачи советской власти». В тезисах были намечены основные принципы советского государственного управления, демократического централизма, революционной социалистической законности. Тезисы указывали на задачи охраны революционного порядка, укрепления дисциплины и самодисциплины, укрепления суда.

Они имели большое значение в деле закрепления организации Советской власти на местах.

В этот период, как мы уже знаем, происходит ликвидация совнаркомов областных, губернских, уездных и др., возникших в результате неправильного толкования призыва «Вся власть Советам в центре и на местах».

На основе укрепления Советов, превращения их в полновластные органы диктатуры пролетариата на местах, к июню 1918 г. завершается, в основном, ликвидация земских самоуправлений в деревне и городских дум в городах, вследствие чего компетенция Советов значительно расширяется. Советы концентрируют в своих руках все местное управление.

В этот период происходит оформление аппарата исполкомов и складывается более четкая единая система путем объединения Советов рабочих и солдатских депутатов с Советами крестьянских депутатов. Советы становятся полновластными органами диктатуры пролетариата на местах. Они проделали огромную работу разрушения старого и создания нового государственного аппарата. Они охраняли народное достояние от расхищения, боролись с саботажем, занимались вопросами труда, помогали рабочим в конфликтах между ними и предпринимателями, решали продовольственные и финансовые вопросы, проводили национализацию земли, банков, предприятий, подготовляли коренную реформу административно-территориального деления, регулируя границы между волостями и уездами.

Дела местного хозяйства составляли основное содержание работы Советов.

10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов принял Конституцию РСФСР. Конституция большое место отводила вопросам строения, системы и компетенции Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Главы X и XI устанавливали систему Советов и порядок их образования, а глава XII была посвящена предметам их ведения.

Конституция объявляла в первых же статьях, что «Вся власть в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах» (ст. 10).

Первая Советская Конституция подытоживала и закрепляла практику организации Советов на местах. Она определяла права и обязанности Советов и взаимоотношения с центральными органами, порядок и сроки выборов Советов и съездов Советов. Она закрепила принцип демократического централизма в качестве основы построения государственного аппарата.

«Мы убеждены, — говорил Ленин, — что если наша революция достигла тех успехов, каких она достигла, то это потому, что именно власти на местах, опыту самих мест мы всегда уделяли главное свое внимание» [1].

Конституция установила следующую систему местных органов государственной власти: областные, губернские (окружные), уездные (районные), волостные съезды Советов, городские и сельские Советы.

Областные съезды Советов, по Конституции, составлялись из представителей городских Советов и уездных съездов Советов, по расчету 1 депутат на 25 000 жителей, а от городов по 1 депутату на 5 000 избирателей, но не более 500 депутатов на всю область. Если губернский съезд Советов собирался непосредственно перед областным съездом Советов, последний составлялся из представителей губернских съездов по тем же нормам, что и от уездных съездов.

Губернские (окружные) съезды Советов составлялись из делегатов городских Советов и волостных съездов по расчету 1 депутат на 10 000 жителей, а от городов по 1 депутату на 2 000 избирателей, но не свыше 300 депута-

[1] Ленин, Соч., т. XXVII, стр. 319—320.

тов на всю губернию (округ). В случае созыва уездного съезда Советов непосредственно перед губернским, выборы делегатов на губернский съезд производились по тем же нормам уездными съездами Советов.

Итоги выборов на губернские съезды Советов в 1920 году показывают, что делегаты на губернские съезды избирались главным образом на уездных съездах; выборы от волостных съездов производились в 1920 году лишь в пяти губерниях.

Уездные (районные) съезды Советов составлялись из представителей сельских Советов по расчету один депутат на 1000 жителей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд (район). Кроме того, в уездных съездах Советов имели право участвовать представители Советов городов, население которых не превышало 10 000 человек. Сельские Советы, насчитывающие менее 1000 человек населения, объединялись с другими Советами для избрания депутатов на уездный съезд Советов. Конституция не устанавливала нормы представительства от городских Советов, но практика установила, что городские Советы а также Советы фабрично-заводских поселений и Советы фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений, посылают делегатов на съезд по расчету один делегат на 200 избирателей.

Делегаты от сельских Советов избирались обычно на волостных съездах.

Итоги выборов на уездные съезды за 1920 год показывают, что волостные съезды составляли почти $^{9}/_{10}$ (87,5 процента) всех избирательных единиц, посылавших своих делегатов на уездные съезды Советов[1]. Советы городов, поселков, фабрик и заводов, находившихся вне городских поселений, составляли всего лишь $^{1}/_{10}$ часть общего числа избирательных точек. Поэтому делегаты волостных съездов Советов составляли 77,5 процента общего числа делегатов уездных съездов.

На некоторых уездных съездах встречалось отдельное представительство от частей Красной Армии.

---

[1] См. М. Владимирский, Советы, исполкомы и съезды Советов, 1921, стр. 9.

Что касается представителей от других организаций (профессиональных союзов, партийных и др.), то они составляли не более 3—4 процентов общего числа делегатов съездов.

Конституция установила, что волостные съезды Советов составляются из представителей сельских Советов волости по расчету один делегат на каждые 10 членов Совета, сельские же Советы, насчитывающие менее 10 членов, посылают по одному представителю.

Каждый съезд Советов (областной, губернский, уездный, волостной) определялся Конституцией, как «высшая в пределах данной территории власть» (ст. 56). Съезды Советов соответственно избирали исполнительный комитет (областной, губернский, уездный, волостной), который являлся исполнительным органом Совета и в период между съездами являлся высшим органом власти в пределах своей территории. Число членов исполкома не должно было превышать: областного и губернского 25, уездного 20 и волостного 10. Исполнительные комитеты во всех своих действиях были ответственны перед съездами.

Ст. 54 Конституции устанавливала порядок и сроки созыва съездов Советов. Съезды созывались соответствующими исполнительными комитетами не реже двух раз в год по области, одного раза в три месяца по губернии и уезду и одного раза в месяц по волости. Исполкомы имели право созыва съездов как по своему усмотрению, так и по требованию Советов местностей, насчитывающих не менее $^{1}/_{3}$ населения данного района.

В главе XI Конституции устанавливался порядок организации Советов в городах, селах, деревнях, станицах, местечках и других поселениях. В большинстве губернских и в ряде уездных городов ко времени принятия Конституции городские Советы избирались по различным нормам представительства. Конституция (ст. 57) точно установила, что Советы депутатов в городах образуются по расчету один депутат на 1000 человек населения, но в числе не менее 50 и не более 1000 членов. В городах с населением менее 10 000 человек городские Советы образуются из расчета один депутат на каждые 100 человек населения, но в числе не менее 3 и не более 50 депутатов.

Городской Совет для текущей работы избирал из своего состава исполнительный комитет (один член испол-

кома на каждые 50 членов Совета). Однако общее число исполкома должно было быть не менее 3 и не более 15. В виде исключения для исполкомов столичных Советов — Москвы и Петрограда — Конституцией устанавливалось до 40 членов. Исполнительный комитет в своей деятельности был всецело ответствен перед избравшим его Советом.

Заседания городского Совета депутатов созываются исполнительным комитетом по своему усмотрению или по требованию не менее половины членов Совета, но не реже одного раза в неделю. Срок полномочий депутатов— 3 месяца. В границах своего ведения и в пределах своей территории городской Совет являлся высшей властью.

Конституция (ст. 57) установила, что во всех селениях (деревнях, селах, станицах, местечках, аулах, хуторах и пр.) образуются Советы депутатов по норме один депутат на каждые 100 человек населения, но так, чтобы общее число депутатов было не менее 3 и не более 50. Срок полномочий—3 месяца. В «тех сельских местностях, где это будет признано осуществимым, вопросы управления разрешаются общим собранием избирателей данного населения непосредственно» (примечание к ст. 57).

Для текущей работы сельские Советы избирали из своей среды исполнительный комитет (не свыше 5 человек). Исполнительный орган сельского Совета всецело ответствен перед Советом. Сельский Совет созывался исполнительным органом не реже двух раз в неделю и в пределах своей компетенции являлся высшей властью на объединяемой им территории.

В период 1918—1920 гг. сельские Советы имелись не во всех селениях. В ряде случаев общим собранием избирателей избирался сельский исполком из 3—4 членов, а нередко только председатель и секретарь.

При областных, губернских, уездных и волостных исполнительных комитетах по Конституции создавались отделы. Предусматривалась также организация отделов при городских и сельских Советах.

Правом избирать и быть избранными в Советы пользовались, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости, граждане (мужчины и женщины) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, достигшие ко дню выборов 18 лет, занимающиеся общественно-полезным трудом или домашним хозяйством,

обеспечивающим для первых возможность производительного труда. Конституция специально отмечала избирательные права солдат Советской Армии и флота, а также избирательные права трудящихся, потерявших в какой-нибудь мере трудоспособность. Конституция предоставляла право местным Советам понижать возрастной ценз (с утверждения центральной власти). Активным и пассивным избирательным правом пользовались по Конституции РСФСР 1918 г. иностранцы, принадлежавшие к категории трудящихся и занимавшиеся общественно-полезным трудом.

Согласно ст. 65 Конституции следующие категории и лица лишались избирательных прав:

«а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;

б) лица, живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.;

в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;

г) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов;

д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома;

е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой;

ж) лица, осужденные за корыстные и порочные преступления на срок, установленный законом или судебным приговором».

Право участия в выборах получали не только лица, постоянно живущие в данной местности, но и проживающие или работающие здесь временно. Конституция не устанавливала определенного дня выборов и не говорила об одновременности выборов во всех Советах, а предоставляла решать эти вопросы Советам.

Выборы в Совет должны были производиться под руководством и в присутствии избирательной комиссии и представителя Совета.

«В тех случаях, когда присутствие представителя советской власти оказывается технически невозможным, его заменяет председатель избирательной комиссии, а за

отсутствием такового — председатель избирательного собрания» (ст. 68).

О результатах выборов составлялся подробный протокол. Всю свою работу избирательная комиссия должна была проводить в соответствии с инструкцией Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов, применительно к которой местный Совет определял подробный порядок производства выборов и участие в нем профессиональных и иных рабочих организаций (ст. 70).

Конституция закрепила право отзыва избирателями своих депутатов во всякое время. В этом случае производились новые выборы в соответствии с общим положением о выборах.

Право отзыва депутатов является одним из важнейших принципов советской избирательной системы, установленных Великой Октябрьской социалистической революцией и закрепленных первой Советской Конституцией. Как известно, еще 4 декабря 1917 г. [1] был, по инициативе Ленина, принят ВЦИК декрет «О праве отзыва делегатов». Владимир Ильич в своем докладе на заседании ВЦИК 21 ноября 1917 г. говорил:

«Советы созданы самими трудящимися, их революционной энергией и творчеством, и только в этом лежит залог того, что они работают всецело на осуществление интересов масс. В Совете каждый крестьянин, посылая, может и отозвать, и в этом истинный народный смысл Советов» [2].

Конституция только в общих чертах определила компетенцию Советов, притом не указывая ее отдельно для каждого Совета (гл. XII).

Областные, губернские, уездные, волостные съезды Советов и их исполкомы, городские и сельские Советы и их исполкомы, в соответствии со статьей 61 Конституции, имели предметом своей деятельности:

а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти;

б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении;

в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;

---

[1] СУ 1917 г. №3, ст. 49.

[2] Ленин, Соч., т. XXII, стр. 96.

г) объединение всей советской деятельности в пределах данной территории (ст. 61).

Кроме этого, Советам было предоставлено право устанавливать обложение налогами и сборами на нужды местного хозяйства. Расходы, связанные с удовлетворением местных потребностей, имеющих общегосударственное значение, покрывались кредитами из государственных средств. Средства и кредиты, предоставленные местным Советам из государственных средств, а также кредиты, утвержденные по сметам на местные нужды, должны были расходоваться в пределах сметы по прямому назначению и не могли быть обращены на удовлетворение других потребностей без особого постановления ВЦИК и СНК РСФСР.

Конституция устанавливала право контроля вышестоящих Советов над деятельностью нижестоящих. Областные и губернские съезды Советов и их исполнительные комитеты имели право отмены решений нижестоящих Советов. В важных случаях областные и губернские исполкомы извещали об этом ВЦИК и СНК РСФСР.

Конституция обобщила опыт местных Советов за 8 месяцев их деятельности, как органов государственной власти на местах. Она законодательно закрепила сложившуюся на практике систему Советов, обеспечила необходимое единообразие в их строении, определила взаимоотношения различных звеньев советской системы.

Конституция РСФСР 1918 года по необходимости оставляла открытыми ряд вопросов, связанных с организацией и деятельностью Советов и съездов. Это, прежде всего, касается вопроса о точном разграничении компетенции между Советами и съездами. Круг ведения, а в связи с этим права и обязанности губернского съезда Советов и губернского исполнительного комитета, уездного исполкома и т. д. на практике были еще недостаточно ясны. Конституция устанавливала организацию отделов при исполкомах, но ничего не говорила о том, каковы должны быть эти отделы, в каком числе и при каких исполкомах они образуются. Конституция также оставляла открытым вопрос о подчиненности Советов фабрично-заводских поселков, Советов поселений городского типа, об их правах, обязанностях и нормах представительства от них при выборах делегатов на волостные и уездные съезды.

Были и другие вопросы жизни и деятельности Советов, требовавшие решения, как например, вопрос о взаимоотношениях между горисполкомом и губисполкомом (или уисполкомом). Известно, что при наличии в одном и том же городе двух, а в некоторых губернских городах трех исполнительных комитетов, создавался известный параллелизм между ними и между их отделами. Все эти вопросы, выдвигаемые практикой, решались затем в порядке текущего законодательства на основе и в развитие Конституции.

Уже первый год Советской власти в России Ленин характеризовал, как год «...подлинной пролетарской диктатуры» [1].

Основное достижение Советского государства за этот период состояло в том, «...что нет в России такого захолустья, где бы советская организация не упрочилась, не составляла бы цельной части советской конституции, выработанной на основе долгого опыта борьбы всех трудящихся и угнетенных» [2].

Укрепление Советской власти усиливало тревогу среди врагов Советского государства. Если в октябре 1917 года внешние и внутренние враги Советской власти считали ее «курьезом», а в феврале 1918 года — «социалистическим экспериментом», то теперь они увидели, что она «...стала очагом, настоящим, фактическим очагом всемирной социалистической революции. Вот почему по мере того, как росли успехи нашей революции, росло число наших врагов» [3].

Передышка кончилась, началась гражданская война.

---

[1] Ленин, Речь на торжественном заседании Всероссийского Центрального и Московского Советов Профессиональных Союзов 6 ноября 1918 г., Соч., т. XXIII, стр. 242.

[2] Ленин, Речь о годовщине революции на VI Всероссийском Чрезвычайном съезде Советов, Соч., т. XXIII, стр. 250.

[3] Там же, стр. 257.

*ГЛАВА ВТОРАЯ*

# ПЕРИОД ИНОСТРАННОЙ ВОЕННОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ И ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (1918—1920)

## 1. Всероссийские съезды Советов и ВЦИК.

Во второй половине 1918 года началась гражданская война. «...сложились две определенные силы, готовые пойти на свержение советской власти: иностранные империалисты Антанты и контрреволюция внутри России»[1]. Внимание органов власти было сосредоточено на организации отпора иностранным интервентам и внутренней контрреволюции.

2 сентября 1918 г. ВЦИК принял постановление «Советская республика — военный лагерь». По этому постановлению, во главе войск всех фронтов был поставлен Революционный военный совет с одним главнокомандующим. ВЦИК постановил, что все силы и средства республики отдаются делу вооруженной борьбы против врагов, а все граждане должны беспрекословно выполнять свои обязанности по обороне страны.

Декретом ВЦИК от 16 сентября 1918 г. был установлен орден «Красное Знамя», присуждаемый за особую храбрость и мужество при непосредственной боевой деятельности.

Внутренняя контрреволюция, поддерживаемая меньшевиками, эсерами и врагами народа Бухариным и Троцким, стала на путь террора против вождей социалистической революции. 30 августа 1918 г. в Петрограде был убит председатель Петроградской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности Урицкий. В этот же день в

---

[1] История ВКП(б). Краткий курс, стр. 216.

Москве был тяжело ранен Ленин. Несколько ранее в Петрограде был убит член Президиума ВЦИК Володарский.

На белый террор Советская власть ответила красным террором против буржуазии и ее агентов. 2 ноября 1918 г. было опубликовано положение «О Всероссийской и местных чрезвычайных комиссиях по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности»[1]. Всероссийская Чрезвычайная Комиссия являлась органом Совета Народных Комиссаров, объединяющим деятельность местных чрезвычайных комиссий. Ее члены назначались Советом Народных Комиссаров, а члены местных комиссий — местными исполнительными комитетами.

В день первой годовщины Октябрьской революции открылся Чрезвычайный VI Всероссийский съезд Советов (6—9 ноября 1918 г.), на котором присутствовало 963 делегата с правом решающего голоса, из них 946 коммунистов.

Открывая съезд, председатель ВЦИК Я. М. Свердлов говорил: «Это первый съезд, на котором с полной очевидностью вырисовываются полнота и огромное значение всей той громадной роли, которая выпала на долю Российской коммунистической партии (большевиков). Я нисколько не сомневаюсь в том, что настоящее представительство на данном съезде действительно, правильно и полно отражает интересы самых широких масс трудового народа России; нисколько не сомневаюсь в том, что представители коммунизма, присутствующие здесь, лучше, чем другие представители, понимают интересы широких масс и приложат все усилия к тому, чтобы завоевания этих широких масс были прочны, незыблемы на веки веков»[2].

На съезде с докладом о годовщине революции и международном положении выступил Ленин.

---

[1] Декрет об организации Всероссийской Чрезвычайной Комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности был принят Советом Народных Комиссаров в заседании 20 декабря 1917 г. по докладу Ф. Э. Дзержинского. Декрет не был опубликован.

[2] Я. М. Свердлов, Избранные статьи и речи, Госполитиздат, 1939, стр. 129.

Съезд принял обращение к правительствам Соединенных Штатов Северной Америки, Англии, Франции, Италии и Японии с предложением начать переговоры о мире.

Съезд принял постановление о революционной законности. Он призвал все органы, всех должностных лиц и всех граждан к строжайшему соблюдению законов, как и всех вообще постановлений Центральной власти. Это постановление съезда было направлено на дальнейшее укрепление мощи Советского государства и его государственного аппарата.

VI съезд Советов принял важное постановление о строительстве Советской власти, о комитетах бедноты и Советах на местах. В постановлении указывалось, что диктатура пролетариата должна быть проведена последовательно от высших органов донизу. Выше указывалось, что декретом 11 июня 1918 г. были созданы комитеты бедноты. «Комбеды сыграли большую роль в борьбе с кулачеством, в деле перераспределения конфискованных земель и распределения хозяйственного инвентаря, в заготовке продовольственных излишков у кулаков, в деле снабжения продовольствием рабочих центров и Красной армии» [1].

Комбеды были опорными пунктами диктатуры пролетариата в деревне. К концу 1918 года они выполнили свои задачи. Необходимо было установить единообразную организацию Советов.

VI съезд Советов предложил немедленно приступить к перевыборам волостных и сельских Советов, возложив непосредственное проведение перевыборов на комитеты деревенской бедноты.

В изданной ВЦИК после съезда инструкции о перевыборах (2 декабря 1918 г.) указывалось, что по окончании перевыборов комитеты бедноты распускаются, и единственными органами власти остаются Советы. Инструкция предусматривала порядок образования избирательных комиссий, порядок выборов, проверки мандатов и сдачи дел комитетами бедноты вновь выбранным Советам [2].

---

[1] История ВКП (б), Краткий курс, стр. 212.

[2] Конституции и конституционные акты РСФСР 1918—1937 гг., изд. 1940 г., стр. 47—50.

В период между VI и VII съездами Советов (ноябрь 1918 г. — декабрь 1919 г.) деятельность высших органов государственной власти была направлена на максимальную мобилизацию всех сил и средств для победы над белогвардейцами и интервентами, на организацию строго централизованной системы руководства и управления народным хозяйством, для наиболее правильного использования наличных ресурсов в условиях блокады и крайней разрухи народного хозяйства.

Декретом ВЦИК (30 ноября 1918 г.) был образован Совет рабочей и крестьянской обороны под председательством Ленина. Представителем ВЦИК в Совете был назначен товарищ Сталин, ставший фактическим заместителем Ленина. Совету обороны была предоставлена вся полнота прав в мобилизации сил на оборону, и его постановления были признаны безусловно обязательными для всех лиц и ведомств. 12 апреля 1919 г. было опубликовано Положение о революционных трибуналах, согласно которому на революционные трибуналы было возложено рассмотрение дел о контрреволюционных и иных деяниях, направленных против завоеваний социалистической революции и к ослаблению Советской власти. Для борьбы против врагов и поддержания революционного порядка в местностях, освобожденных от неприятеля, в прифронтовой полосе и в тылу постановлением ВЦИК и Совета рабоче-крестьянской обороны были созданы революционные комитеты.

Исключительно большое внимание ВЦИК уделял в этот период укреплению нового государственного аппарата, ликвидации косности, волокиты, бесхозяйственности и распущенности. В этих целях под руководством товарища Сталина был разработан проект декрета о реорганизации государственного контроля. Товарищ Сталин выступал в заседаниях СНК 8 марта и 3 апреля 1919 г. с докладами о проекте декрета. В подготовке и редактировании проекта непосредственное участие принял В. И. Ленин.

Декрет о государственном контроле был издан ВЦИК 9 апреля 1919 г. В нем указывалось, что устранить недостатки государственного аппарата и очистить советские учреждения от бюрократизма можно только путем широкого вовлечения масс в управление и широкого контроля с их стороны над органами управления. Декрет устанав-

ливал, что государственный контроль должен превратиться из органа формального контроля в орган накопления опыта социалистического строительства и постоянного совершенствования всего механизма Советской власти. Государственному контролю было предоставлено право наблюдения за деятельностью всех органов власти и проверки этой деятельности. На него была возложена выработка конкретных предложений об упрощении аппарата и преобразовании системы управления в тех или иных отраслях.

В период между VI и VII всероссийскими съездами Советов молодую Советскую республику постигло большое несчастье. 16 марта 1919 г. умер первый и бессменный в течение пяти созывов Председатель ВЦИК и Председатель четырех съездов Советов Я. М. Свердлов.

По предложению Ленина ВЦИК 30 марта 1919 г. избрал своим председателем М. И. Калинина. Ленин указывал, что за Калининым около 20 лет партийной работы, что сам он крестьянин, имеет тесную связь с крестьянством, постоянно обновляет эту связь, умеет подбирать людей на ответственные посты.

VII Всероссийский съезд Советов собрался 5 декабря 1919 г. в благоприятной обстановке, обусловленной победами Красной Армии. Он заслушал доклад о работе ВЦИК и Совнаркома, выразил им полное доверие, одобрил их деятельность, в частности одобрил неоднократные шаги правительства, направленные на заключение мира, еще раз предложил воюющим странам начать переговоры о мире и поручил ВЦИК и Совнаркому продолжать политику мира.

В условиях обострившегося продовольственного кризиса важное значение приобретала организация продовольственного дела. Съезд признал необходимым установление государственной монополии на важнейшие продукты питания и обязательную разверстку как наиболее целесообразное средство получения государством продовольственных излишков. Съезд признал необходимым введение единого рабочего пайка как средства борьбы с неравномерным распределением продуктов.

Не менее важное значение имел и топливный вопрос. Обсудив вопрос об организации топливного дела, VII Всероссийский съезд Советов признал целесообразным по-

степенное сосредоточение добычи и распределения топлива в руках единого органа при Высшем Совете Народного Хозяйства. На местные Советы была возложена задача привлекать к заготовке и вывозке дров все трудоспособное население, проводя для этого трудовую повинность в городе и деревне.

Видное место в работе VII съезда Советов заняли вопросы советского строительства. В заключительной речи при закрытии съезда В. И. Ленин говорил: «...первый раз VII съезду удалось посвятить так много времени деловым задачам строительства, первый раз нам удалось положить начало практическому, непосредственно из опыта почерпнутому, обсуждению тех задач, которые касаются лучшей организации советского хозяйства, лучшей организации советского управления» [1].

В постановлении о советском строительстве съезд, развивая основные конституционные положения о высших органах государства, разрешил вопросы о сессиях ВЦИК, о правах Президиума ВЦИК, о разграничении компетенции между ВЦИК и его Президиумом, между ними и Совнаркомом, обобщив опыт деятельности ВЦИК за первые полтора года после принятия Конституции РСФСР 1918 г.

Было установлено, что Президиум ВЦИК руководит заседаниями ВЦИК, подготовляет материалы и вносит проекты декретов на рассмотрение ВЦИК, наблюдает за выполнением постановлений ВЦИК, а между заседаниями ВЦИК — утверждает постановления Совнаркома или приостанавливает их исполнение, представляя их на рассмотрение ближайшей сессии ВЦИК.

На Президиум ВЦИК было возложено ведение сношений от имени ВЦИК, инструктирование всей работы как в центре, так и на местах, рассмотрение ходатайств о помиловании, утверждение награждений орденом Красного Знамени, назначение народных комиссаров по представлению Совнаркома и разрешение всех других вопросов в порядке управления. Это постановление вытекало из указаний VIII съезда РКП(б) об определении прав и обязанностей Президиума ВЦИК и разграничении его функций как с ВЦИК, так и Совнаркомом.

[1] Ленин, Соч., т. XXIV, стр. 627.

В целях улучшения регулярной связи ВЦИК с местами был установлен сессионный порядок заседаний ВЦИК.

Съезд установил, что сессии ВЦИК созываются его Президиумом один раз в 2 месяца, а чрезвычайные сессии созываются Президиумом ВЦИК как по его инициативе, так и по предложению Совнаркома или по требованию $^1/_3$ членов ВЦИК.

Таким образом, VII Всероссийский съезд Советов определил функции Президиума ВЦИК, как одного из высших органов государственной власти, развив Советскую Конституцию в этой части.

Присутствовавшие на съезде эсеры и меньшевики выступили с клеветническими нападками на Советскую власть[1]. Меньшевик Мартов зачитал на съезде контрреволюционную декларацию. В. И. Ленин в заключительном слове по докладу ВЦИК и Совнаркома разоблачил контрреволюционный характер меньшевистской декларации, показав, что она направлена к подрыву диктатуры пролетариата. Ленин указал, что декларация Мартова по своей сути, «если снять с нее оболочку демократических фраз и парламентских выражений», призывает возвратиться к буржуазной демократии. Ленин высмеял и разоблачил представителей Бунда, утверждавших, что Советская власть якобы не выполняет Конституции, и показал на конкретных примерах, что Конституция соблюдается строжайшим образом, несмотря на военные условия.

VII Всероссийский съезд Советов принял обращение к Красной Армии и Красному Флоту, в котором отметил крупные успехи наших вооруженных сил и призвал все местные и центральные учреждения напрячь все силы и средства на помощь фронту для полного и беспощадного сокрушения врага.

Съездом была принята резолюция по национальному вопросу, в которой одобрялась политика ВЦИК и Совнаркома, направленная на уничтожение всех и всяких

---

[1] Согласно решению Президиума ВЦИК от 27 ноября 1919 г., представители центральных органов партий меньшевиков и эсеров были допущены на съезд Советов, в связи с их решением о мобилизации членов этих партий на фронт. Это свое решение они не выполнили, а присутствие на съезде использовали для клеветнических выступлений против Советской власти.

привилегий какой бы то ни было национальной группы. Съезд подтвердил, что отношения между Украинской Советской Социалистической Республикой и РСФСР определяются федеративной связью и что решение вопроса об окончательной форме союза УССР с трудящимися массами других советских республик является исключительным правом украинских рабочих и трудящихся крестьян.

К этому времени уже наладилось сотрудничество советских республик в условиях гражданской войны.

Еще в январе 1919 г. рабоче-крестьянское правительство Украины в своей декларации указало на необходимость объединения Украинской Советской Республики с советской Россией на началах социалистической федерации в целях полного разгрома буржуазии и помещиков, как условия укрепления Советской власти. В обращении украинского правительства от 28 января 1919 г. все советские республики приглашались заключить тесный оборонительный союз против попыток низвергнуть власть рабочих и крестьян.

18 мая 1919 г. ЦИК Украинской ССР в своем постановлении об объединении военных сил советских республик указал:

«1. Вся вооруженная борьба с врагами советских республик должна быть объединена во всех существующих республиках.

2. Все материальные средства, необходимые для ведения этой борьбы, должны быть сосредоточены вокруг общего для всех республик центра» [1].

В таком же плане по вопросу о создании оборонительного союза высказались и другие советские республики.

В результате воли, выраженной советскими республиками, ВЦИК издал 1 июня 1919 г. декрет «Об объединении Советских республик России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом». Декрет призывал к объединению военной организации и военного командования, Советов народного хозяйства, железнодорожного управления и хозяйства, финансов и комиссариатов труда.

---

[1] История советской конституции в декретах и постановлениях советского правительства, Партиздат, 1936, стр. 122.

Объединение, предусмотренное этим декретом, в то время не могло осуществиться, так как Советская власть во всех указанных республиках, за исключением Российской, временно пала под натиском иностранных интервентов и внутренней контрреволюции. Но, по мере освобождения территорий этих республик от иностранных интервентов и внутренней белогвардейщины и восстановления там советской власти, братские советские республики заключали с РСФСР союзные рабоче-крестьянские договоры, согласно которым военное руководство централизовалось и объединялось РСФСР.

В этот период существовала конкретная форма сотрудничества советских республик — военный союз, связанный с задачей обороны. Все советские народы сплачивались вокруг великого русского народа. При его военной и экономической помощи народы России отстояли свою независимость и укрепили Советскую власть.

Съезд принял обращение ко всему трудовому крестьянству, в котором отметил огромную роль трудового крестьянства в борьбе с врагами и разрухой, подчеркнул незыблемость братского союза рабочих и крестьян и призвал крестьянство до конца выполнить свой долг перед республикой.

VII Всероссийский съезд Советов был самым многочисленным из всех съездов, происходивших до него: на нем присутствовало более 1000 делегатов с правом решающего голоса и 364 — с совещательным.

Период между VII и VIII Всероссийскими съездами Советов характеризуется успешным завершением в основном гражданской войны, отражением натиска интервентов и внутренней контрреволюции. Был отбит ряд походов Антанты. Однако в апреле 1920 г. на Советскую республику напали белополяки. Происходившие в этот период сессии ВЦИК уделили большое внимание вопросам войны, затеянной польской буржуазией и польскими помещиками.

В феврале 1920 г. ВЦИК принял обращение к польскому народу с призывом прекратить войну, а в мае того же года — обращение к польским рабочим, солдатам и крестьянам с призывом бороться за мир.

На июньской сессии 1920 г. ВЦИК принял обращение к польским солдатам-легионерам, рабочим и крестьянам

с призывом прекратить войну. На сентябрьской (1920 г.) сессии ВЦИК обратился к польскому правительству с предложением немедленно подписать перемирие и, наконец, на чрезвычайной сессии в октябре 1920 г. ВЦИК ратифицировал прелиминарные условия мира с Польшей и мирный договор с Финляндией.

Большое место в работе ВЦИК занимали вопросы национально-государственного строительства. Продолжалась организация советских автономий, начатая в 1918 г. В течение 1920 г. был создан ряд новых автономных образований.

19 мая 1920 г. был опубликован декрет ВЦИК о государственном устройстве автономной Советской Башкирской республики, образованной в марте 1920 г. Декрет устанавливал, что государственная власть Башкирской республики строится соответственно Конституции РСФСР и состоит из местных Советов, центрального исполнительного комитета, совнаркома и наркоматов, часть которых остается в непосредственном подчинении наркоматов РСФСР, а другая часть признается автономными в своих действиях и ответственной непосредственно перед Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом. Иностранные дела и внешняя торговля остались в ведении РСФСР.

Декретом ВЦИК от 27 мая была образована автономная Татарская Социалистическая Советская Республика, государственное устройство которой было определено на тех же основах, что и в Башкирской АССР. Вся полнота власти в Татарской АССР была возложена на временный революционный комитет, которому было поручено созвать I съезд Советов республики.

Декретом ВЦИК от 8 июня 1920 г. в местностях Олонецкой и Архангельской губерний, населенных карелами, было создано областное объединение — Карельская трудовая коммуна.

В том же году были образованы автономная Чувашская область, автономные области калмыцкого народа, марийского народа, вотякского (удмуртского) народа, автономная Киргизская Социалистическая Советская Республика.

Чрезвычайно большая работа была проведена ВЦИК в этот период в области национального строительства, связанная с реорганизацией Народного Комиссариата по

Делам Национальностей. При Наркомнаце были созданы представительства национальностей и Совет национальностей, возглавляемый Народным комиссаром в качестве председателя этого Совета.

В связи с этим были упразднены самостоятельные представительства национально-государственных образований при ВЦИК.

При центральных исполнительных комитетах автономных республик и исполнительных комитетах автономных областей постановлением ВЦИК и СНК (16 декабря 1920 г.) были созданы представительства Народного комиссариата по делам национальностей, на которые было возложено обобщение опыта национальной политики и наблюдение за выполнением постановлений центральной власти о национальных меньшинствах. Наркомнацу было предоставлено право учреждать такие представительства и в независимых советских республиках на основе соглашений ВЦИК с этими республиками.

В области дальнейшего строительства и улучшения госаппарата большое значение имела проведенная ВЦИК реорганизация государственного контроля с присвоением ему наименования «рабоче-крестьянской инспекции» и привлечением к делу государственного контроля представителей широких рабоче-крестьянских масс [1].

VIII Всероссийский съезд Советов (22—29 декабря 1920 г.) особое внимание уделил хозяйственным задачам. В докладе о деятельности Совета Народных Комиссаров Ленин указывал, что «Мы можем теперь с гораздо большей уверенностью и твердостью взяться за близкое нам, необходимое и привлекающее нас к себе давно уже дело хозяйственного строительства...» [2].

Съезд принял постановление о губернских экономических совещаниях на правах комиссий при губернских исполнительных комитетах. На эти совещания было возложено согласование деятельности местных органов Высшего Совета Народного Хозяйства, народных комиссариатов земледелия, продовольствия, труда и финансов. Помимо руководителей указанных выше органов в состав губернских экономических совещаний входили —

---

[1] Подробно об этом см. параграф 11 настоящей главы.
[2] Ленин, Соч., т. XXVI, стр. 25.

председатель губернского Совета профессиональных союзов и председатель губернского исполнительного комитета в качестве председателя совещания.

Съезд учредил орден Трудового Красного Знамени, присуждаемый за особую самоотверженность, инициативу, трудолюбие и организованность в разрешении хозяйственных задач.

Съезд принял постановление о привлечении женщин к хозяйственному строительству, указав на необходимость привлечения их в экономические органы и органы профессиональных союзов и поручил ВЦИК разработать мероприятия по сокращению непроизводительного труда женщин в домашнем хозяйстве путем организации общественных столовых, прачечных и т. д.

Съезд принял постановление «О мерах укрепления и развития крестьянского сельского хозяйства». Для всесторонней помощи крестьянскому хозяйству создавались комитеты по расширению посевов и улучшению обработки земли (посевкомы). В губерниях и уездах при посевкомах создавались сельскохозяйственные Советы для предварительного рассмотрения намечаемых посевкомами общих мероприятий. Для развития сельскохозяйственной самодеятельности при сельских Советах были созданы крестьянские комитеты по улучшению сельскохозяйственного производства.

Съезд обсудил вопрос об электрификации России, одобрил план электрификации как «первый шаг великого хозяйственного начинания», признал необходимым самую широкую пропаганду этого плана и изучение его во всех без изъятия учебных заведениях. Значение этого плана было выражено Лениным в словах: «Коммунизм — это есть Советская власть плюс электрификация всей страны» [1]. «Без плана электрификации мы перейти к действительному строительству не можем» [2]. Это — наша вторая программа партии.

В связи с усложнением задач хозяйственного строительства съезд утвердил новое положение о Совете труда и обороны, как комиссии Совета Народных Комиссаров, на которую возлагается согласование и усиление дея-

---

[1] Ленин, Соч. т. XXVI, стр. 46.
[2] Там же, стр. 45.

тельности ведомств в области обеспечения обороны и в области хозяйственного строительства. На Совет труда и обороны было возложено установление единого хозяйственного плана, представление его на утверждение ВЦИК, наблюдение за его осуществлением и направление работы экономических наркоматов соответственно этому плану. Постановления Совета труда и обороны являлись безусловно обязательными для всех центральных и местных ведомств и учреждений.

Съезд принял обращение «Ко всем трудящимся России», говоря: «Пусть не будет на нашей советской земле ни одного человека, способного к труду и неработающего. Пусть не будет ни одного станка, стоящего втуне. Пусть не останется незасеянной ни одной десятины пахотной земли. Будем с величайшей бережливостью относиться к народному имуществу, помня, что теперь в России есть лишь одно государственное имущество, есть рабоче-крестьянская казна. Удвоим наши трудовые усилия, и награда не минует тружеников» [1].

Съезд уделил большое внимание вопросам государственного строительства. В постановлении о советском строительстве были вновь уточнены и развиты конституционные положения о высших органах власти (ВЦИК и его Президиум), о Совнаркоме, о взаимоотношениях центральных и местных органов, о работе Советов и их исполнительных комитетов.

Раздел, посвященный ВЦИК, предусматривал обязательное рассмотрение ВЦИК всех декретов, устанавливающих общие нормы политической и экономической жизни и вносящих коренные изменения в практику государственных органов. Состав ВЦИК был увеличен до 300 членов. Было установлено, что очередные сессии ВЦИК обязательны не реже одного раза в два месяца. Съезд поручил ВЦИК регулярно ставить отчеты народных комиссариатов с предварительным обследованием их работы.

Президиуму ВЦИК было предоставлено право издания в порядке управления постановлений от имени ВЦИК, а также право отмены постановлений Совнаркома. На Президиум было возложено разрешение всех

---

[1] Съезды Советов РСФСР в постановлениях и резолюциях, изд. 1939 г., стр. 189.

вопросов административно-хозяйственного деления республики, а также вопросов взаимоотношений между наркоматами и местными исполкомами. Съезд поручил Президиуму ускорить проведение нового административно-хозяйственного деления страны.

Съезд утвердил союзный рабоче-крестьянский договор между РСФСР и Украинской ССР, явившийся новым шагом на пути братского сотрудничества и взаимопомощи между советскими народами. Были объединены наркоматы военных и морских дел, внешней торговли, финансов, труда, путей сообщения, почт и телеграфа и высшие советы народного хозяйства.

Съезд утвердил правительственное решение о сокращении армии приблизительно вдвое к середине лета 1921 года путем увольнения старших возрастов в бессрочный отпуск.

На VIII Всероссийском съезде Советов присутствовало 2490 делегатов, из них 1685 с решающим голосом. На съезде были делегаты братских советских республик — Азербайджанской, Армянской, Белорусской и Украинской.

## 2. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты

Несмотря на то, что Конституция РСФСР 1918 года предоставила значительные полномочия Совету Народных Комиссаров, задачи и условия военного времени потребовали создания новых органов.

2 сентября 1918 г. Советская республика, как мы уже знаем, декретом ВЦИК была провозглашена «военным лагерем», и 30 сентября 1918 г. создается Революционный Военный Совет, члены которого назначались Совнаркомом, а председатель — Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом [1].

Задачи обороны и организации хозяйства в то время, когда Советская республика стояла «...перед возрастающей опасностью вторжения соединенных полчищ мирового империализма», вызвали образование 30 ноября 1918 г. Совета рабочей и крестьянской обороны [2].

---

[1] СУ 1918 г. № 97, ст. 978.
[2] СУ 1918 г. № 91/92, ст. 924.

В. И. Ленин, являясь председателем Совнаркома и Совета рабочей и крестьянской обороны, объединял их деятельность. Товарищ Сталин входил в состав Совета как представитель ВЦИК и фактически являлся заместителем Ленина.

В период между VI и VII съездами Советов (ноябрь 1918 г. — октябрь 1919 г.) деятельность высших органов государственной власти и управления были направлены на мобилизацию всех сил и средств для победы над белогвардейцами и интервентами, на организацию демократически централизованной системы руководства и управления народным хозяйством для наиболее правильного использования наличных ресурсов в условиях крайней разрухи народного хозяйства и блокады.

Особое значение в период VII съезда Советов (5—9 декабря 1919 г.) приобретала организация продовольственного дела и разрешение топливного вопроса, столь острого для городских центров страны.

Наибольшее количество актов, изданных Совнаркомом, касается вопросов военных, продовольственных, организации сельского хозяйства и труда, а также финансово-налоговых. Это был период, когда Ленин дал лозунг «Все для фронта!». Необходимо было поставить весь тыл на службу фронту. Всю хозяйственную и культурную жизнь страны нужно было перестроить на военный лад. В соответствии с задачами военного времени необходимо было перестроить и государственный аппарат. Подверглись значительным изменениям и функции и структура народных комиссариатов.

В это время особое значение приобрел Наркомат по Военным и Морским Делам. Великую роль играла ВЧК. ВСНХ национализирует промышленность и перестраивает ее работу применительно к нуждам войны. Для осуществления новых задач он перестраивает свой аппарат. Наркомпрод мобилизует продовольственные ресурсы и снабжает ими армию и рабочие центры. Неоценимую роль играет Наркомнац: он мобилизует силы всех национальностей на оборону страны, сплачивает народы на борьбу с интервентами и мятежниками.

Торговая деятельность в условиях военного коммунизма почти замерла. Функции распределения продукции осуществлялись Наркомпродом и кооперацией. В связи с этим в ведении Народного комиссариата тор-

говли и промышленности осталась лишь внешняя торговля.

Партия и Правительство уделяли громадное внимание построению надлежащего управленческого аппарата, экономного, чуждого буржуазных излишеств, работающего в теснейшей связи с массами. Конституция предусматривала образование Наркомата государственного контроля. Ввиду высокой политической важности, которую приобретал этот Наркомат, во главе его был поставлен (в начале 1919 года) товарищ Сталин.

Постановление СНК РСФСР от 9 апреля 1919 г. о реорганизации Государственного контроля исходило из того, «что только вовлечение широких масс рабочих и крестьян в дело управления страной и широкого контроля над органами управления устранит недостатки механизма, очистит советские учреждения от бюрократической скверны и решительно двинет вперед дело социалистического строительства» [1].

Необходимо, говорилось далее, «обновить и преобразовать этот орган, влить в него свежие силы рабочих контрольно-революционных организаций, дать им новые задачи действительного фактического контроля, вовлечь в его работу широкие слои рабочих и крестьян для того, чтобы государственный контроль из органа формального контроля превратился в орган народного социалистического контроля, накопления опыта социалистического строительства и постоянного совершенствования всего механизма советской власти».

В своем дальнейшем развитии Госконтроль был вскоре, в феврале 1920 г., реорганизован в Рабоче-Крестьянскую инспекцию в центре и на местах — единый орган социалистического контроля. Деятельность Рабоче-Крестьянской инспекции должна была в еще большей степени основываться на участии рабочих и крестьян. Она должна была стать школой новых администраторов из рабочих и крестьян, «...школой для таких кадров из рабочих и крестьян» [2].

Деятельность правительства и его органов менялась в связи с изменениями политического положения Советского государства. В январе 1920 г. Англия, Франция и

---

[1] СУ РСФСР 1919 г. № 12, ст. 122.
[2] Сталин, Соч., т. 4, стр. 367.

Италия после разгрома Колчака и Деникина приняли решение прекратить блокаду Советской России. Хотя «...это была серьезнейшая брешь, пробитая в стене интервенции», но это не означало, что Советское государство покончило уже с интервенцией и гражданской войной. Все же Страна Советов получила временную передышку и могла направить больше сил на хозяйственное строительство. Открывшийся в конце марта 1920 г. IX съезд партии определил ближайшие хозяйственные задачи страны (в области транспорта, промышленности), причем особое внимание было обращено на вопрос о едином хозяйственном плане. Съезд дал отпор антипартийной группе «демократического централизма», выступавшей против единоначалия и личной ответственности директоров в промышленности и отстаивавшей безбрежную «коллегиальность» и безответственность в руководстве промышленностью. Директивы IX съезда имели громадное значение для правильного построения и функционирования органов государственного управления как в промышленности, так и в других отраслях управления.

По мере перехода к мирным условиям хозяйственные задачи и задачи организации труда выступили на первый план, в связи с чем происходят изменения в наименовании Совета Обороны. Он становится Советом Труда и Обороны[1].

В постановлении VIII Всероссийского съезда Советов о Совете Труда и Обороны указывается:

«Военная обстановка в апреле 1920 года позволила Советской республике приступить к хозяйственному строительству и перед Советом Обороны была поставлена задача теснейшего объединения работы на фронте труда и, сообразно этому, Совет Обороны был преобразован в Совет Труда и Обороны»[2]. Это постановление VIII съезда поставило задачу «более точного оформления и закрепления достигнутого Советом Труда и Обороны организационного опыта и установления взаимоотношения Совета Труда и Обороны с центральными органами Советской власти». При этом было установлено, что СТО действует на правах Комиссии Совета Народных Комиссаров, и определен был его состав.

---

[1] СУ 1920 г. № 27, ст. 132.
[2] СУ 1921 г. № 1, ст. 2.

На Совет Труда и Обороны было возложено согласование и усиление деятельности ведомств в области обеспечения обороны страны и хозяйственного строительства. В помощь ему была создана Государственная плановая комиссия.

В резолюции VIII съезда РКП(б) (март 1919 г.) отмечалось, что «функции Президиума ВЦИК не разработаны в Советской Конституции. На ближайшем съезде Советов необходимо, на основе всего практического опыта, срочно формулировать права и обязанности Президиума ВЦИК и разграничить круг его функций с кругом функций Совнаркома»[1].

Постановления съездов Советов и отдельные законодательные акты и были направлены на уточнение взаимоотношений ВЦИК и СНК. Так, на VII и на VIII Всероссийских съездах Советов ставились вопросы разграничения компетенции между ВЦИК, его Президиумом и Совнаркомом. На VIII съезде Советов Президиуму ВЦИК было предоставлено право издавать в порядке управления необходимые постановления от имени ВЦИК, а также право отмены постановлений Совнаркома. Устанавливалось, что все декреты, касающиеся установления общих норм политической и экономической жизни, а также все декреты, вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов обязательно проводятся через ВЦИК. Все декреты и общегосударственные мероприятия, не терпящие отлагательства, непременно рассматриваются и утверждаются Совнаркомом.

В постановлении VIII съезда Советов также говорится, что никакие органы, кроме Всероссийского съезда Советов, ВЦИК, его Президиума и Совета Народных Комиссаров, «не имеют права издавать законодательные акты общегосударственного значения»[2].

VIII съезд Советов подтвердил право руководства и контроля Совета Народных Комиссаров не только в отношении отдельных комиссариатов, но и местных исполкомов (право отмены постановлений исполкомов).

---

[1] Всесоюзная Коммунистическая партия (большевиков) в резолюциях ее съездов и конференций (1898—1926 гг.), Госиздат, 1927, стр. 243.

[2] СУ 1921 г. № 1, ст. 1, п. III, ст. 2.

В период VIII съезда Советов (декабрь 1920 г.) происходит перелом в сторону еще большего внимания к хозяйственным задачам страны. Уже приближались крупнейшие в истории этого периода события: переход к новой экономической политике и образование Союза Советских Социалистических Республик.

### 3. Местные органы государственной власти

29 июля 1918 г. на объединенном заседании ВЦИК, Московского совета, фабрично-заводских комитетов и профессиональных союзов Москвы было принято по докладу Ленина следующее решение:

«1. Признать социалистическое отечество в опасности.

2. Подчинить работу всех советских и иных рабочих организаций основным задачам настоящего момента: отражению натиска чехословаков и успешной деятельности по сбору и доставке хлеба в нуждающиеся в нем местности...» [1]

В этот период Ленин выдвинул лозунг — «Все для фронта», и сотни тысяч рабочих и крестьян пошли добровольцами в Красную Армию, на фронт.

«Партия подняла народ на отечественную войну против нашествия войск иностранной интервенции, против мятежей свергнутых революцией эксплуататорских классов. Организованный Лениным Совет рабочей и крестьянской обороны руководил делом снабжения фронта людьми, продовольствием, обмундированием, вооружением. Переход от добровольческого принципа к обязательной воинской повинности привлек в Красную армию сотни тысяч новых пополнений, и в короткий срок Красная армия стала миллионной» [2].

Во всех случаях местные Советы были теми непосредственными звеньями власти, через которые государство мобилизовало широкие массы на выполнение военных и иных задач. В соответствии с этим Советы организационно перестраивались применительно к задачам гражданской войны. Спустя месяц после принятия

---

[1] ВЦИК V созыва, Стенографический отчет, М., 1919, стр. 8—9.
[2] История ВКП(б), Краткий курс, 1938, стр. 218.

Конституции уже пришлось пересмотреть и изменить установленные ею сроки созыва съездов Советов, изменить их компетенцию и провести другие мероприятия, направленные к перестройке работы Советов применительно к новым задачам.

С 30 июля по 1 августа 1918 г. в Москве происходил I Всероссийский съезд председателей губисполкомов и заведующих отделами управления губисполкомов. Этот съезд имел огромное значение в укреплении советской власти на местах. Основное внимание съезд сосредоточил на вопросах организации местного аппарата власти, в частности, организации губернских исполнительных комитетов. В первый день съезда на вечернем заседании выступил В. И. Ленин. В своем выступлении Владимир Ильич говорил:

«Рабоче-крестьянские массы, призванные правительством к управлению страной и долгое время находившиеся вдали от этого, не могли отказаться от желания строить государство путем собственного опыта. Лозунг — «вся власть Советам» привел к тому, что на местах хотели придти к опыту государственного строительства путем собственных ошибок. Такой переходный период был необходим и оказался благотворным. В этом стремлении сепаратизма было много здорового, доброго, в смысле стремления созидания. Советская конституция выявила отношение волостной власти к уездной, уездной к губернской и этой последней к центру.

С момента утверждения конституции и проведения ее в жизнь, начнется в государственном нашем строительстве более легкий период» [1].

Ленин далее указал на важнейшие задачи, стоящие перед местными Советами: создание крепкой Рабоче-Крестьянской Красной Армии и разрешение продовольственного кризиса [2].

Указания Ленина определили функции Советов в рассматриваемый период. Съезд принял ряд резолюций: об аппарате местного управления, об организации отделов управления, о работе милиции.

---

[1] Ленин, Речь на съезде председателей губисполкомов, Соч., т. XXIII, стр. 166.

[2] См. там же.

Учитывая усложнившуюся обстановку, Всероссийский съезд председателей губисполкомов высказался за необходимость созывать губернские съезды Советов не каждые три месяца, как установлено в ст. 54 Конституции РСФСР 1918 г., а не реже двух раз в год. Указывалось на необходимость предоставления губисполкомам права созывать губернские конференции Советов для обсуждения и разрешения тех или иных вопросов. Губернские конференции составлялись из трех представителей от каждого уездного исполкома и по одному представителю от городских Советов. Было установлено количество и наименование отделов губернских исполкомов, было принято постановление о создании президиумов исполнительных комитетов для ведения текущей работы. Президиумы были созданы и раньше во многих исполкомах по инициативе самих местных Советов.

Съезд также определил взаимоотношения между нижестоящими и вышестоящими исполкомами и отделами, указав, что эти взаимоотношения строятся на принципах демократического централизма.

Летом 1918 года обнаружилось, что в ряде местностей некоторые сельские Советы находятся в руках эсеров и меньшевиков и не являются органами революционной борьбы с деревенской буржуазией.

20 мая 1918 г. Я. М. Свердлов на заседании ВЦИК в докладе «О задачах Советов в деревне» говорил:

«Отчеты целого ряда съездов как губернских съездов Советов, так и уездных, показывают, что в волостных Советах руководящая роль принадлежит кулацко-буржуазному элементу, который приклеивает тот или иной партийный ярлык, по преимуществу ярлык «левых» эсеров, и пытается входить в советские учреждения и через них осуществлять свои кулацкие интересы» [1].

Исключительную роль в укреплении советской власти на селе сыграли Комитеты бедноты [2]. На Комитеты бедноты была возложена задача сломить сопротивление ку-

---

[1] Протокол заседаний ВЦИК IV созыва, Стенографический отчет, 1920, стр. 294.

[2] 11 июня 1918 г. ВЦИК принял декрет «Об организации деревенской бедноты и снабжении ее хлебом, предметами первой необходимости и сельскохозяйственным инвентарем» (СУ 1918 г. № 43, ст. 524).

лаков, спекулировавших на голоде, обуздать спекуляцию и вызвать к активной политической жизни деревенскую бедноту и сельскохозяйственный пролетариат. Комитеты бедноты стали авангардом социалистической революции в деревне. Там, где это требовалось особенной остротой положения (контрреволюционные восстания, кулацкие мятежи, бандитские выступления), они превращались в деревенские Военно-Революционные Комитеты, в руках которых фактически была сосредоточена вся власть. Но, по общему правилу, рядом с комитетами бедноты оставались сельские Советы. Между тем, к ноябрю 1918 года комитеты в основном выполнили стоявшие перед ними задачи, и возникла необходимость восстановить во всем объеме власть сельских Советов.

VI Чрезвычайный съезд Советов указал, что Советы должны быть организованы повсюду в деревнях в точном соответствии с Конституцией и предложил губернским и уездным исполкомам в самое ближайшее время приступить к перевыборам сельских Советов и волостных съездов. При этом съезд возложил непосредственное проведение перевыборов на Комитеты деревенской бедноты, как опорные пункты диктатуры пролетариата в деревне.

Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом было 4 декабря 1918 г. опубликовано за подписью Свердлова инструкция «О порядке перевыборов волостных и сельских Советов» [1]. Инструкция была первым избирательным законом, подробно определившим порядок перевыборов волостных и сельских Советов. Она предусматривала весьма тщательный подбор состава избирательных комиссий и возможность свободной замены их членов, если на деле они окажутся неподходящими. Все это диктовалось главной идеей перевыборов — не допускать в Советы классово враждебные элементы.

Инструкция указывала, что по окончании перевыборов сельские и волостные Комитеты бедноты сдают все свои средства и дела новым Советам и прекращают свою деятельность. Что же касается губернских и уездных Комитетов и Бюро бедноты, то они, как не предусмотренные декретом от 11 июня 1918 г., ликвидировались немедленно, не дожидаясь перевыборов волостных и сельских Советов.

---

[1] СУ 1918 г. № 96, ст. 901.

Инструкция «О порядке перевыборов Советов» определила также их структуру и задачи. В развитие Конституции она уточняла их компетенцию, возложив на сельские Советы:

«1. Поддержание в селе революционного порядка. 2. Учет населения, земли, запашки, посевов, сенокосов, семян, инвентаря мертвого и живого, урожая и сообщение сведений об этом волостному Исполнительному Комитету. 3. Заботу о правильной постановке сельского хозяйства и, в особенности, преобразовании его на коммунистических началах (образование трудовых коммун). 4. Заботу о правильной постановке местных промыслов. 5. Выполнение поручений губернских и уездных продовольственных отделов, особенно по учету продуктов и по контролю над сдачей излишков, выдачу удостоверений о сдаче излишков или неимении таковых. 6. Устройство деревенских культурно-просветительных учреждений — читален, клубов, чайных и пр. и заботу об общем благоустройстве селения» [1].

Исполнительный Комитет волости выполняет те же задачи по отношению к волости, какие сельский Совет выполняет в отдельном селе. При волостных исполнительных комитетах предусматривалась организация отделов земельного, военного, общего управления и других. О сельских Советах было сказано, что они отделов не образуют, хотя Конституция в свое время предоставила и им это право. Практически отделы сельских Советов создавались лишь в очень редких случаях и в них, по общему правилу, надобности не ощущалось.

Таким образом, инструкция суммировала и закрепила за Советами функции, которые возникли после принятия Конституции и которые они выполняли в соответствии с декретами правительства, изданными в период между V и VI Всероссийскими съездами Советов.

В дальнейшем компетенция Советов продолжала расширяться и уточняться соответствующими декретами и другими актами правительства.

В период гражданской войны, когда почти вся страна была охвачена военными действиями, обычные органы управления в ряде районов оказались не в состоянии мо-

---

[1] СУ 1918 г. № 86, ст. 901; Конституция и конституционные акты РСФСР 1918—1937 гг., документ № 17.

билизовать массы на оборону. Вновь явилась надобность в Ревкомах, уже имевших богатый опыт борьбы, когда они являлись органами захвата власти пролетариатом и беднейшим крестьянством в период Октябрьской революции.

24 октября 1919 г. Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и Советом Рабоче-Крестьянской Обороны было издано положение о Революционных комитетах [1]. Ревкомы создавались для организации обороны против врага и поддержания революционного порядка. Они разделялись на Революционные комитеты освобожденных от неприятеля территорий, Революционные комитеты прифронтовой полосы и Революционные комитеты тыла. В состав Ревкомов входили представители местных исполкомов. Ревкомы тыла работали наряду с местными исполкомами и их президиумами и не создавали своего специального аппарата, а действовали через отделы и другие органы исполкомов.

На революционные комитеты было возложено проведение всех мероприятий, связанных с обороной, а именно: «а) содействие военным властям в производстве оборонительных работ, где это будет признано необходимым; б) содействие по проведению мобилизации и расквартированию воинских частей; в) содействие в выполнении военно-заготовительных работ; г) содействие по поставке в Красную Армию продовольствия; д) усиление политико-агитационной работы, особенно в красноармейских частях» [2].

Революционным комитетам было предоставлено право реквизиции имущества и материалов, необходимых для Красной Армии, в строгом соответствии с существующими законами и распоряжениями центральных органов власти.

Ревкомы были обязаны наблюдать за состоянием всех, без исключения, гражданских и военных учреждений, а также воинских частей и принимать меры к устранению обнаруженных недостатков, а в отдельных случаях, при явной измене командного состава, Губернские ревкомы имели право смены командного состава в воинских частях с немедленным донесением об этом вышестоящему военному органу.

---

[1] СУ 1919 г. № 53, ст. 508.
[2] СУ 1919 г. № 53, ст. 508.

Таким образом, Ревкомы были наделены широкой компетенцией и выполняли разнообразные функции. Они сыграли исключительную роль в мобилизации сил и ресурсов Республики на службу фронту, для обеспечения победы над внешней и внутренней контрреволюцией. С окончанием гражданской войны Ревкомы были ликвидированы, а все дела их и имущество переданы соответствующим Исполнительным Комитетам Советов.

Перед VII Всероссийским съездом Советов встали вопросы дальнейшего расширения советской демократии путем наибольшего привлечения трудящихся масс в Советы и укрепления пролетарского ядра в Советах. В частности, необходимо было установить представительство на съездах Советов от Советов фабрично-заводских поселков и от рабочих фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений. Как известно, Конституцией это представительство не было предусмотрено.

Все эти и другие вопросы советского строительства были предметом рассмотрения VII Всероссийского съезда Советов.

Постановление съезда «О советском строительстве»[1] указывало, что Президиум ВЦИК является руководящим центром по инструктированию всей работы как в центре, так и на местах. В отношении местных Советов подтверждались те сроки созыва съездов Советов, которые были установлены 30 июля Первым Всероссийским съездом председателей губисполкомов. Указывалось на необходимость ставить на обсуждение Советов все основные вопросы местной жизни, на необходимость привлекать через Советы к решению этих вопросов широкие слои трудящихся. Постановление подтверждало, что каждый член Совета должен выполнять определенную государственную работу, что Советы должны работать не только как аппарат агитации и осведомления, но и как деловой механизм. Все члены Совета обязывались регулярно отчитываться перед избирателями. Те члены Совета, которые без уважительных причин не отчитывались перед избирателями в течение месячного срока, считались лишенными депутатского мандата и вместо них необходимо было избирать новых депутатов.

[1] СУ 1919 г. № 64, ст. 578.

VII Всероссийский съезд Советов уточнил также вопрос об организации отделов Советов. Было установлено, что Исполнительные комитеты образуют следующие отделы:

При губернском исполкоме: 1) управления; 2) военный; 3) юстиции; 4) труда и социального обеспечения; 5) народного образования; 6) почт и телеграфов; 7) финансов; 8) земледелия; 9) продовольствия; 10) государственного контроля; 11) Совет народного хозяйства; 12) здравоохранения; 13) статистики; 14) чрезвычайной комиссии; 15) коммунальный. При уездном исполкоме — те же, кроме отделов: почт и телеграфов, юстиции, а также чрезвычайной комиссии. Упразднение одних отделов и образование новых должно производиться Исполнительным комитетом по соглашению с соответствующим Народным комиссариатом, с утверждения Совета Народных Комиссаров РСФСР. Общее число и перечень отделов при волостных исполнительных комитетах и при Советах фабрично-заводских поселков и местечек определятся Губернским исполнительным комитетом.

Съезд определил основы работы отделов исполкомов. Указывалось, что во главе отдела стоит заведующий, который имеет право единолично принимать решения по всем вопросам, входящим в компетенцию отдела. Допускалось образование коллегий в качестве совещательных органов при заведующих отделами. Наиболее важные и принципиальные вопросы, как и проекты смет отделов, выносились на утверждение исполкома Совета.

Все местные административно-хозяйственные органы главков и центров сливаются с Губернским Советом Народного Хозяйства.

Постановление съезда значительно расширило компетенцию Губернского исполкома, предоставив ему право контроля и ревизии деятельности всех правительственных учреждений (за исключением учреждений действующей армии), функционирующих постоянно или временно в пределах губернии.

Для руководства текущей работой по управлению и проведению в жизнь постановлений и декретов центральной власти съезд санкционировал организацию президиумов исполнительных комитетов, в составе от 3 до 5 членов президиумов губисполкомов и 3 членов президиумов уисполкомов.

Съезд поручил вновь избранному ВЦИК разработать вопрос о новом административно-хозяйственном делении РСФСР, положение об организации сельских Советов и волостных исполкомов; положение о функциях президиумов исполнительных комитетов и вопрос «об организации рабочей инспекции, необходимость которой съезд Советов признает настоятельной» [1].

Постановления VII Всероссийского съезда Советов имели исключительное значение для укрепления Советов. Это было началом их поворота от задач военного периода к восстановлению разрушенного войной народного хозяйства.

В постановлениях VII съезда Советов ничего не говорилось о городских Советах, их исполкомах и отделах, если не считать общего указания на то, что слияние исполнительных комитетов городских Советов с губернскими или уездными исполнительными комитетами в каждом отдельном случае решается Президиумом ВЦИК.

Во время гражданской войны городские Советы переживали большие трудности и почти повсеместно были слиты с уездными и губернскими исполкомами. На втором съезде председателей губернских и городских исполкомов, в марте 1919 года, вопрос о самостоятельном существовании горисполкомов был предметом особого обсуждения. Можно установить три точки зрения на этот вопрос. Одни считали, что существование в одном и том же городе двух, а в некоторых губернских городах и трех исполкомов, создает ряд неизбежных трений между ними и их отделами и потому высказывались за упразднение городских Советов. Другие высказывались за сохранение самостоятельности городских Советов и их исполкомов. Третьи высказывались за сохранение городских Советов с условием слияния их исполкомов с уездными исполкомами. II съезд председателей губернских и городских исполкомов не дал точного ответа на этот вопрос.

К концу 1919 года практическое решение вопроса об исполкомах горсоветов уездных центров пошло по линии полного их слияния с исполкомами уездных съездов советов, которые и являлись едиными органами для всего

---

[1] СУ 1919 г. № 64, ст. 578.

уезда. В городах, где горисполкомы были ликвидированы, но оставались городские Советы, для выборов исполкома уездный съезд соединялся с городским Советом и так избирался уездный исполком или, как его во многих местах называли, уездно-городской исполком. В губернских городах, в крупных промышленных и культурных центрах, как правило, сохранялся не только городской Совет, но и его исполком.

Но гражданская война потребовала в 1919 году дальнейшей мобилизации на фронт. Это привело к тому, что основная рабоче-партийная часть городских Советов оказалась на фронте и к концу 1919 года городские Советы в большинстве своем ослабили свою деятельность, а в некоторых городах даже прекратили свое существование. В городах, где городские Советы продолжали работать, наметились уже в этот период новые формы их массовой работы, путем организации секций при отделах исполкома. Это видно, например, из материалов Самарского городского Совета. Здесь в 1920 году было опубликовано Положение об организации секций горсовдепа[1], в котором указывалось, что учреждаются секции как контрольно-совещательные органы при отделах, что организация секций имеет своей целью поднять продуктивность работы городского совдепа, связать его с широкими массами трудового населения, вовлекая их в активное социалистическое строительство.

Положение о сельских Советах, изданное ВЦИК 15 февраля 1920 г. во исполнение постановления VII Всероссийского съезда Советов[2], было первым положением о низовом звене местных органов государственной власти. Оно уточняло, конкретизировало и разъясняло отдельные положения Конституции 1918 г.

«Положение» объявляло, что сельский Совет является высшим органом власти в пределах его ведения на обслуживаемой им территории и все его постановления обязательны к исполнению. Сельские Советы образуются во всех селениях, имеющих не менее 300 жителей, по расчету 1 депутат на каждые 100 человек населения, но не более 50 депутатов. В селениях, состоящих из не-

---

[1] См. Материалы по истории советского строительства. Советы в эпоху военного коммунизма, сборник документов, ч. 2, документ 34.
[2] СУ 1920 г. № 11, ст. 68.

скольких «обществ», образуется один сельский Совет, избираемый населением всего села. В селениях, насчитывающих менее 300 жителей, сельские Советы не образуются, и трудящиеся таких селений либо участвуют в выборах вместе с соседними селами, либо решают вопросы управления на общих собраниях избирателей (в соответствии с примечанием к ст. 57 Конституции). В этом случае общее собрание избирает председателя, ответственного за выполнение постановлений органов власти и общего собрания. Его функции те же, что и председателя сельского Совета.

Избиратели совхозов и фабрик, лежащих вне села, принимают участие в выборах сельского Совета на основаниях постановления VII Всероссийского съезда Советов, нами уже рассмотренного.

Исходя из накопившегося опыта, «Положение» намечает более совершенные методы работы.

Заседания сельских Советов сокращены до двух раз в месяц, вместо двух раз в неделю и созываются председателем исполнительного органа сельского Совета.

«Положение» намечало новые формы вовлечения трудящихся сел и деревень в управление, для чего предусматривалась организация «ячеек содействия рабоче-крестьянской инспекции» и комиссий по отдельным отраслям работы.

Сельские Советы местностей, насчитывающих свыше 10 000 жителей, избирают исполнительный комитет в составе председателя Совета и трех членов, в селениях с числом жителей менее 10 000 исполнительным органом Совета является председатель сельского Совета. «Положением» повышалась роль и ответственность председателя сельсовета. В селениях, где расположен волостной исполком, последний является исполнительным органом для сельского Совета данного селения. Отделы при сельских Советах не создавались. Рабочий аппарат Совета переводился на государственный бюджет.

В «Положении» весьма подробно определялись предметы ведения сельских Советов и их исполнительных органов.

На сельские Советы и на их исполнительные органы возлагалось: выполнение постановлений высших органов и оказание содействия представителям власти в выполнении возложенных на них задач; осуществление мер

охраны порядка, мер повышения хозяйственного и культурного уровня населения и т. п.[1].

«Положением» ставились перед сельскими Советами следующие актуальные задачи этого периода:

В области управления — на сельский Совет и его председателя, в частности, возлагалась борьба с преступлениями, в особенности с тайным винокурением, охрана революционного порядка, проведение в жизнь всех видов трудовой повинности и т. п. В области сельского хозяйства — на сельский Совет и его председателя возлагалось: содействие развитию сельскохозяйственных коммун, артелей и др., улучшение способов ведения сельского хозяйства, охрана лесов, учет земель, посевов, семян, мертвого и живого инвентаря. В области хозяйственной — Советы должны были следить за исправным состоянием, ремонтом мостов, грунтовых и шоссейных дорог, организовать противопожарное дело в селе, обеспечить охрану общественных построек и т. п. В области продовольственной — они должны были организовать учет урожая, посевов, продуктов, подлежащих сдаче в порядке продразверстки, вести борьбу со спекуляцией, сокрытием и незаконной продажей и вывозом подлежащих сдаче продуктов и т. п. В области трудовой повинности — сельские Советы были обязаны вести учет рабочей силы по специальностям, распределять и использовать привлекаемых к работе в порядке трудповинности. Сельские Советы имели право привлечения к судебной ответственности лиц, уклонявшихся от трудовой повинности, как трудовых дезертиров.

В области военной — сельские Советы обязаны были: вести учет военнообязанных граждан, учет лошадей, повозок и упряжи, наблюдать за выполнением военнообязанными поверочных сборов и т. п. В области народного образования — Советы должны были создавать в селениях избы-читальни и при них школы грамоты для взрослых и подростков, заботиться об учреждениях дошкольного, школьного и внешкольного образования (ремонт, освещение, отопление и проч.). В области народного здравоохранения — на Советы возлагалось наблюдение за санитарным со-

---

[1] СУ 1920 г. № 11, ст. 68.

стоянием сел и деревень, содействие медицинскому персоналу в борьбе с эпидемическими заболеваниями.

В области социального обеспечения — Советы обязывались вести учет нуждающихся и оказывать им помощь местными средствами (помочь им в обработке полей, посевов и т. п.), организовать помощь красноармейским семьям, а также раненым и больным красноармейцам и инвалидам.

В том же (1920) году, во исполнение постановления VII Всероссийского съезда Советов, ВЦИК издал Положение о волостных исполнительных комитетах, содержание которого сводилось к следующему:

Волостной исполнительный комитет является исполнительным органом волостного съезда Советов и в своих действиях всецело ответственен перед съездом и вышестоящим исполкомом. В период между съездами Советов волости исполком волости есть высший орган власти. Волостной исполнительный комитет избирается сроком на 6 месяцев волостным съездом Советов в составе от 3 до 6 человек — в зависимости от количества населения волости. Исполнительный комитет из своей среды избирает председателя, заместителя председателя и секретаря исполкома.

При волостном исполнительном комитете образуются отделы: 1) управления; 2) земельный; 3) военный и 4) народного образования. Председатель волостного исполнительного комитета вместе с тем является заведующим отделом управления. Кроме того, на председателя возложена обязанность следить за выполнением распоряжений вышестоящих органов и исполнительного комитета волости, согласовывать работу отделов и созывать заседания исполнительного комитета.

«Положение» подробно определяет компетенцию волостных исполнительных комитетов. Среди его обязанностей особенно характерными для той эпохи были «проведение трудовых мобилизаций и борьба с трудовым дезертирством», учет, разверстка и сбор продуктов, подлежащих сдаче государству, «содействие работе всех экономических органов по сбору сырья», «борьба со всякого рода спекуляцией...»

Права и обязанности волостного исполнительного комитета значительно расширялись.

О губернских и уездных съездах и исполкомах не было издано специальных положений, но и их деятельность к концу гражданской войны значительно активизировалась. Укрепилась связь отделов исполкома между собой и с исполкомом, в губерниях и уездах оформился единый цельный аппарат губисполкомов и уисполкомов и их президиумов, усилилась их связь с низовыми исполкомами, улучшилось руководство.

Что же касается областных органов, установленных Конституцией 1918 г. и подтвержденных постановлением ВЦИК от 23 декабря 1918 г.[1], то они в процессе усиления непосредственной связи центра с губерниями фактически в это время прекратили существование.

[1] СУ 1918 г. № 99, ст. 1019.

*ГЛАВА ТРЕТЬЯ*

# ПЕРИОД ПЕРЕХОДА НА МИРНУЮ РАБОТУ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА (1921—1925)

## 1. Всероссийские и Всесоюзные съезды Советов ВЦИК и ЦИК СССР

К концу 1920 г. были разгромлены главные враги Советской страны, основные силы интервенции и белогвардейщины. «Война иностранных интервентов и российских белогвардейцев против Советов окончилась победой Советов.

Советская республика отстояла свою государственную независимость, свое свободное существование.

Это был конец иностранной военной интервенции и гражданской войны.

Это была историческая победа Советской власти» [1].

Руководящим ядром и направляющей силой советского народа в гражданской войне была большевистская партия, непревзойденная своим умением организовать миллионные массы и руководить ими, готовая итти на любые жертвы, сильная своим революционным духом, единая своей сплоченностью.

«Только благодаря тому, — говорил Ленин, — что партия была строжайше дисциплинирована, и потому, что авторитет партии объединял все ведомства и учреждения, и по лозунгу, который был дан ЦК, как один человек, шли десятки, сотни, тысячи, и в конечном счете миллионы, и только потому, что неслыханные жертвы были принесены, — только поэтому чудо, которое произошло, могло произойти» [2].

Закончив гражданскую войну и ликвидировав интервенцию, Советская страна перешла к мирному хозяй-

[1] История ВКП(б), Краткий курс, стр. 232.
[2] В. И. Ленин, Соч., т. XXV, стр. 96.

ственному строительству. «Необходимо было восстановить разрушенное народное хозяйство, привести в порядок промышленность, транспорт, сельское хозяйство»[1]. Высшие органы государственной власти уделяли большое внимание восстановлению народного хозяйства, укреплению органов власти на местах и усилению революционной законности.

На 2-й сессии ВЦИК VIII созыва (март 1921 г.), в целях укрепления крестьянского хозяйства, поднятия его производительности и обеспечения для земледельца более свободного распоряжения продуктами его труда, был принят декрет, который заменил разверстку, как способ государственных заготовок сельскохозяйственных продуктов, натуральным налогом.

«Натуральный продовольственный налог был меньше продразверстки. Сумма налога должна была быть опубликована до весенних посевов. Точно устанавливались сроки сдачи налога. Все то, что оставалось сверх налога, поступало в полное распоряжение крестьянина, которому предоставлялась свобода торговли этими излишками»[2]. Ленин указывал, что эти меры повысят хозяйственную заинтересованность крестьянина, а следовательно, и производительность его труда и это благоприятно скажется на развитии сельского хозяйства.

На 3-й сессии ВЦИК VIII созыва (май 1921 г.) вынесено было решение об объединении хозяйственных наркоматов и об экономических органах на местах.

В области руководства местными советами, перестройки и оживления их работы Президиумом ВЦИК 21 февраля 1921 г. были приняты постановления «о регулярных перевыборах советов и о созыве в установленные сроки съездов Советов» и «об организации городских советов рабочих и красноармейских депутатов». Первое постановление отмечало, что период, когда работа сосредоточивалась в узких коллегиях в связи с гражданской войной, закончился, а период мирного строительства открывает возможность для вовлечения широких трудящихся масс в работу Советов. Президиум ВЦИК предложил губисполкомам под ответственность их президиумов строго соблюдать сроки выборов Советов и проведения съездов.

---

[1] История ВКП(б). Краткий курс, стр. 237.

[2] **Там же**, стр. 245.

Отсрочка перевыборов и созыва съездов допускалась лишь на 1 месяц с доведением до сведения президиума ВЦИК и с указанием мотивов отсрочки, а отсрочка на срок свыше месяца могла быть разрешена лишь президиумом ВЦИК.

Вторым постановлением Президиум ВЦИК предложил губисполкомам восстановить городские Советы в тех уездных центрах, где таковые в период гражданской войны бездействовали, приступить к организации Советов в фабрично-заводских поселках и городских Советов в тех городах, где их не было.

В целях дальнейшего упрочения мирного сожительства и братского сотрудничества трудовых масс национальностей и национальных групп РСФСР, в развитие постановления о реорганизации Народного комиссариата по делам национальностей, Президиум ВЦИК 21 апреля 1921 г. утвердил положение о Совете национальностей при Народном комиссариате по делам национальностей. Это положение точно определяло задачи Совета национальностей, которые состояли в выяснении нужд и пожеланий национально-государственных образований и национальных групп и в намечении путей удовлетворения этих нужд и пожеланий, применительно к особенностям каждой национальности, а также в обобщении опыта национальной политики. По этому положению, кроме представительств, уже функционировавших на правах отделов, были созданы новые отделы из представителей других национальностей.

В период между VIII и IX Всероссийскими съездами Советов постановлениями Президиума ВЦИК была создана автономная область Коми (22 августа 1921 г.) и автономная Кабардинская область (1 сентября 1921 г.), путем выделения из автономной Горской республики. Указанными постановлениями в этих вновь образованных автономных областях вся полнота власти впредь до созыва съезда Советов была возложена на революционные комитеты.

Декретами ВЦИК (20 января 1921 г.) были образованы Дагестанская автономная республика и Горская автономная республика, 11 апреля 1921 г. Туркестанская Советская социалистическая республика была объявлена автономною частью РСФСР; декретом ВЦИК и СНК от 18 октября 1921 г. была образована Крымская автоном-

ная республика. Декреты предусматривали, что впредь до созыва Всекрымского и Дагестанского учредительных съездов Советов и выборов Крымского и Дагестанского ЦИК территории Крыма и Дагестана управляются революционными комитетами. Созыв учредительного съезда Советов Горской автономной республики был поручен Терскому областному исполнительному комитету.

В связи с переходом к мирному хозяйственному строительству, ВЦИК уделил значительное внимание укреплению революционной законности. 25 августа 1921 г. ВЦИК издал декрет «об усилении деятельности местных органов юстиции», в котором указывалось, что «проведение в жизнь начал революционной законности является одной из самых насущных потребностей Советской республики». Декрет предусмотрел ряд мероприятий, направленных на усиление деятельности органов юстиции и повышение их авторитета.

IX Всероссийский съезд Советов работал 23—28 декабря 1921 г. в обстановке мирного хозяйственного строительства. На съезде присутствовал 1991 делегат, из них с решающим голосом — 1631.

В докладе на съезде В. И. Ленин отметил, что год, отделяющий IX съезд от VIII съезда, есть «Первый год, как мы воспользовались хотя и в самой неполной мере, но все же относительным отдыхом от нашествий и могли хоть сколько-нибудь приложить свои силы к тому, что является главной основной нашей задачей, — к восстановлению хозяйства, разоренного войнами, к излечению тех ран, которые были нанесены России командующими эксплуататорскими классами, и к тому, чтобы заложить фундамент социалистического строительства» [1].

Указания Ленина определили характер работы IX съезда Советов. Съезд уделил особое внимание вопросам новой экономической политики, восстановлению промышленности и сельского хозяйства. Съезд признал правильным и своевременным переход к новой экономической политике и одобрил соответствующие мероприятия правительства. Съезд отметил, что в основе работы всей государственной промышленности должен лежать хозяйственный расчет и общегосударственный план, и признал необходимым объединение однотипных и дополняющих

---

[1] Ленин, Соч., т. XXVII, стр. 113.

друг друга предприятий как в областном, так и в общегосударственном масштабе.

Отметив признаки некоторого улучшения сельского хозяйства, съезд признал, что оно все еще находится в состоянии упадка и разорения, усугубившихся вследствие неурожая. Съезд подтвердил и уточнил ранее установленные основные принципы землепользования, а также наметил меры, способствующие поднятию сельского хозяйства. Придавая огромное значение развитию производительных сил крестьянского хозяйства, съезд Советов обязал все органы Советской власти оказывать поддержку сельскохозяйственно-производственной кооперации.

Съезд уделил большое внимание вопросам советского строительства и, в частности, организационным мероприятиям, связанным с деятельностью высших органов власти — Всероссийского съезда Советов и ВЦИК. Съезд внес изменение в статью 26 Конституции РСФСР, установив, что очередные съезды Советов созываются один раз в год (вместо двух раз). Съезд установил новые сроки созыва сессий ВЦИК, а именно: не менее трех раз в год и притом на более продолжительные сроки, не считая сессии ВЦИК, созываемой после съезда для образования Президиума ВЦИК, Совета Народных Комиссаров и комиссий ВЦИК.

При ВЦИК были учреждены постоянные комиссии — бюджетная, федеральная и другие, работающие под председательством одного из членов Президиума ВЦИК.

Во изменение постановления VIII Всероссийского съезда Советов, установившего численный состав ВЦИК в 300 членов, IX Всероссийский съезд Советов в связи с расширением состава РСФСР, образованием новых автономий увеличил состав ВЦИК до 386 человек.

В специальном постановлении о Красной Армии съезд одобрил работу по сокращению ее личного состава. Вместе с тем, констатировав, что империалистические элементы готовят новые удары против рабочих и крестьян, съезд указал, что, продолжая политику борьбы за мир и правильные международные отношения, Советское правительство должно быть готово вооруженной рукой отразить всякое покушение на неприкосновенность

и независимость советской республики. На местные органы Советской власти также возлагалась задача приложить все усилия к тому, чтобы всемерно укрепить армию, повысить ее политический и военный уровень и обеспечить за ней при сокращенной численности высокую боеспособность.

В резолюции о Всероссийской чрезвычайной комиссии были отмечены большие ее заслуги в деле укрепления и охраны завоеваний революции. Ввиду перемен во внешней и внутренней обстановке признано было необходимым сузить круг ее деятельности, возложив задачи борьбы с нарушениями законов на судебные органы.

Съезд потребовал от всех советских органов строжайшего соблюдения социалистической законности.

IX съезд Советов избрал ВЦИК в составе 386 членов и 127 кандидатов. В это число вошли представители от УССР, БССР, Грузинской, Армянской и Азербайджанской ССР.

Выше указывалось, что решениями VII, VIII и IX Всероссийских съездов Советов уточнялись и развивались конституционные положения, касающиеся организации и деятельности ВЦИК и его Президиума. 5 января 1922 г. было утверждено положение о ВЦИК, регламентировавшее порядок его работы.

Положение устанавливало, что порядок дня сессий ВЦИК вырабатывается Президиумом ВЦИК и опубликовывается не менее чем за 2 недели до сессии. Кворум составляют не менее 125 членов ВЦИК. Все вопросы решаются открытым голосованием, абсолютным большинством, а по требованию не менее 30 членов ВЦИК производится поименное голосование.

Члены ВЦИК могут быть подвергнуты аресту или обыску лишь с согласия Президиума ВЦИК или его председателя, а преданы суду лишь по постановлению ВЦИК или его Президиума. Члены ВЦИК имеют доступ во все учреждения без специальных пропусков и пользуются в них совещательным голосом на заседаниях.

В период между IX и X Всероссийскими съездами Советов ВЦИК образовал ряд новых автономных областей: 9 января 1922 г. — автономную Монголо-Бурятскую область, 12 января 1922 г. — объединенную Карачаево-Черкесскую автономную область, 16 января 1922 г. — объединенную Кабардино-Балкарскую авто-

номную область, 1 июня 1922 г., — автономную область Ойротского народа, 27 июля 1922 г. — Черкесскую (Адыгейскую) автономную область, 30 ноября 1922 г. — автономную область Чечни. Наряду с этим, 27 апреля 1922 г. была образована автономная Якутская Социалистическая Советская Республика.

Во всех указанных новых автономиях вся полнота власти, впредь до созыва учредительных съездов Советов, была возложена на местные революционные комитеты.

Декретом ВЦИК от 15 ноября 1922 г. в соответствии с постановлением Народного собрания Дальне-Восточной республики о самороспуске, об установлении Советской власти на Дальнем Востоке и о присоединении Дальне-Восточной республики к Советской России, Дальне-Восточная республика была объявлена нераздельной частью РСФСР[1].

Из числа декретов ВЦИК периода между IX и X Всероссийскими съездами Советов отметим декрет об обязательной воинской повинности всех граждан РСФСР мужского пола (28 сентября 1922 г.). Декрет устанавливал обязательное привлечение к военной службе граждан, за исключением лишенных избирательного права по приговору суда, а также лиц, коим по их классовой принадлежности или вследствие их активно враждебного отношения к Советской власти не может быть доверена защита республики с оружием в руках (они должны были отбывать военную службу в ином порядке). Для народностей, которые по своим культурным и бытовым особенностям не могли давать еще вполне пригодных воинов для Красной Армии, декрет допускал возможность временной отсрочки. Декрет подробно регламентировал сроки отбывания действительной военной службы, пребывания в запасе и проведения призывов.

В связи с условиями нэпа, особенное значение при-

---

[1] Дальне-Восточная республика существовала с 6 апреля 1920 г. по 14 ноября 1922 г. По своему государственному строю ДВР была народно-демократическим государством. Руководящая роль в республике принадлежала коммунистам. Во всей своей деятельности ДВР ориентировалась на РСФСР. В дальнейшем, в связи с ростом влияния коммунистической партии, упрочением положения РСФСР, а также успехами народно-революционной армии ДВР и Красной Армии, вынудивших японцев эвакуироваться из Приморья, стало возможным слияние ДВР с РСФСР.

обретало внедрение и укрепление социалистической законности. Этому была посвящена значительная законодательная деятельность ВЦИК. На 3-й сессии ВЦИК IX созыва в мае 1922 г. было утверждено положение о прокурорском надзоре. В целях осуществления надзора за соблюдением законов всеми органами власти, учреждениями и организациями в составе народного комиссариата юстиции была учреждена государственная прокуратура.

Декретом ВЦИК 6 февраля 1922 г. была упразднена Всероссийская чрезвычайная комиссия и ее местные органы и при Народном комиссариате внутренних дел было создано Государственное политическое управление, на которое были возложены задачи: подавление контрреволюционных выступлений, бандитизма, борьба с контрабандой и шпионажем, политическая охрана границ РСФСР. Дела о спекуляции, должностных и других преступлениях подлежали рассмотрению исключительно в судебном порядке революционными трибуналами или народными судами.

В том же 1922 г. ВЦИК уделил исключительное внимание разработке основных кодексов. 3-я сессия ВЦИК, приведенная в мае 1922 г., утвердила Уголовный кодекс, вышеупомянутое положение о прокурорском надзоре и положение об адвокатуре; 4-я сессия ВЦИК, проходившая в октябре 1922 г., приняла Кодекс законов о труде, земельный и гражданский кодексы и положение о судоустройстве. В это же время ВЦИК издал ряд положений, определявших функции, полномочия и структуру органов государственной власти и органов государственного управления — упомянутое выше Положение о ВЦИК, Положения о губернских, уездных и волостных съездах Советов и исполнительных комитетах, Положения о народных комиссариатах — продовольствия, финансов, путей сообщения, рабоче-крестьянской инспекции, внутренних дел, по делам национальностей.

К моменту X Всероссийского съезда были достигнуты значительные успехи в восстановлении народного хозяйства. Это был период начавшегося социалистического наступления на базе новой экономической политики.

Уже в конце марта 1922 г. В. И. Ленин заявил на XI съезде РКП(б), что отступление, имевшее временный характер, закончено, что обеспечены условия для нового

наступления, и выдвинул лозунг: «Подготовка наступления на частно-хозяйственный капитал»[1].

X Всероссийский съезд Советов происходил 23—27 декабря 1922 г. Основным содержанием его работы было рассмотрение вопроса об объединении братских Советских республик в единое союзное государство для еще более успешного разрешения задач внутреннего строительства и международных отношений. В период гражданской войны и интервенции государственное сотрудничество Советских республик было непосредственно связано с задачами войны, с задачами разгрома интервенции. В этот период существовал военный союз республик, объединивший ряд Наркоматов и прежде всего наркоматов, непосредственно связанных с задачами обороны. При помощи русского народа, имеющего исторический опыт борьбы против иноземных захватчиков и поработителей, украинский народ изгнал немецких интервентов, белорусский народ освободился от немцев и белополяков, другие народы избавились от интервентов и разгромили внутреннюю контрреволюцию.

Великий русский народ сплачивал другие советские народы под знамена Российской Федерации, и только при его военной и политической помощи народы окраин России отстояли свою независимость. По окончании гражданской войны, когда актуальной стала задача восстановления производительных сил, разрушенных войной, военный союз между республиками был дополнен хозяйственным союзом. Это была новая форма сближения республик, основанная на союзных рабоче-крестьянских договорах между отдельными республиками и РСФСР по экономическим вопросам: финансовым, железнодорожным, внешней торговли, продовольственной политики, управления почтой, телеграфом и телефоном. В силу этих договоров ряд отраслей управления республик объединялся, а военное дело полностью централизовалось в руках Военного комиссариата РСФСР.

В состав ВЦИК, как указывалось выше, введены были представители независимых Советских республик, и ВЦИК таким образом конструировался как высший орган власти всех республик. Однако его права распространялись исключительно на вопросы военные и хозяйственные, соответственно заключенным договорам.

[1] Ленин, Соч., т. XXVII, стр. 213.

Договорные отношения между республиками подготовляли более тесное объединение республик путем создания Советского союзного государства. В октябре 1922 г. был освобожден от интервентов последний участок советской земли — Дальний Восток. Наступил период мирного строительства.

Переход в мирных условиях к планомерному восстановлению хозяйства требовал уточнения и развития взаимоотношений между республиками. Гигантские задачи хозяйственного строительства делали недостаточными договорные отношения. Требовалось более тесное объединение. Необходимо было создать союзное государство.

Движение за объединение республик в союзное государство развернулось в 1922 г. При ЦК РКП(б) было созвано совещание представителей всех советских республик по вопросу о создании единого союзного государства. Комиссией ЦК РКП(б) под председательством товарища Сталина был разработан проект договора об образовании Союза ССР, утвержденный ЦК РКП(б) 6 октября 1922 г. Первый Закавказский съезд Советов 13 декабря 1922 г. вынес специальное постановление об организации СССР, высказался за созыв съезда Советских Социалистических республик и постановил делегировать на этот съезд своих представителей для подписания договора об образовании СССР. VII съездом Советов УССР (13 декабря 1922 г.) была также принята декларация об образовании СССР.

IV съезд Советов БССР принял постановление о неотложном оформлении «уже фактически существующего СССР».

Дело образования единого союзного государства обсуждалось на ряде партийных собраний в разных районах советских республик и вызвало небывалый энтузиазм. «Эти обстоятельства, — указал товарищ Сталин, — несомненно говорят о жизненности движения и о том, что вопрос об объединении республик безусловно назрел» [1].

Доклад об объединении Советских республик на X Всероссийском съезде Советов был сделан товарищем Сталиным, который вместе с Лениным руководил национальной политикой, обеспечившей условия для образования союзного государства.

И. В. Сталин подробно изложил обстоятельства, ди-

[1] Сталин, Соч., т. 5, стр. 138.

ктовавшие необходимость объединения советских республик. На первый план, как указывал Сталин, здесь выдвигались обстоятельства внутреннего порядка. Советские республики в отдельности располагали скудными хозяйственными и финансовыми ресурсами. Необходимо было сложить эти ресурсы с тем, чтобы двинуть вперед народное хозяйство. Далее, обстоятельства, связанные с внешним положением, т. е. отношения Советских республик с буржуазными государствами и отношения с заграничным капиталом через внешнюю торговлю, неустойчивость международного положения, опасность новых военных нападений толкали Советские республики на путь объединения с тем, чтобы создать единый неразрывный фронт против капиталистического окружения. Неменьшее значение имела и опасность экономической интервенции. Наконец, третья группа обстоятельств была связана с классовой природой Советской власти, с ее интернациональной внутренней сущностью, толкавшей республики на путь объединения[1].

X Всероссийский съезд Советов в своем постановлении по докладу товарища Сталина признал своевременным объединение РСФСР, УССР, ЗСФСР, и БССР в Союз Советских Социалистических Республик, положив в основу объединения принцип добровольности и равноправия республик, с сохранением за каждой из них права свободного выхода из Союза. X съезд Советов поручил делегации РСФСР, возглавлявшейся товарищем Сталиным, выработать совместно с делегациями УССР, ЗСФСР и БССР проект декларации об образовании СССР с изложением обстоятельств, диктующих объединение республик в одно союзное государство.

Съезд поручил делегации при выработке договора между входящими в союз республиками руководствоваться следующими положениями:

1) полное обеспечение национальных интересов народов объединяемых республик;

2) образование союзных законодательных и исполнительных органов;

3) создание общесоюзных наркоматов: военно-морского, путей сообщения, иностранных дел, внешней торговли, почт и телеграфов;

---

[1] См. Сталин, Соч., т. 5, стр. 139 и сл.

4) образование объединенных наркоматов: финансов, продовольствия, народного хозяйства (ВСНХ), труда и рабоче-крестьянской инспекции с подчинением республиканских наркоматов директивам соответствующих наркоматов СССР.

X Всероссийский съезд Советов уполномочил делегацию заключить договор от имени РСФСР с социалистическими советскими республиками Украины, Белоруссии и Закавказской федерацией об образовании Союза ССР, подлежащий утверждению I Всесоюзного съезда Советов.

Наряду с решением вопроса об образовании СССР, X Всероссийский съезд Советов уделил большое внимание вопросам хозяйственного строительства (промышленность и сельское хозяйство, финансы) и народного образования. В постановлении по докладу о состоянии промышленности съезд указал на необходимость энергичного восстановления тяжелой индустрии, концентрации производства, увеличения нагрузки работающих предприятий, сокращения штатов и накладных расходов. Решения съезда о сельском хозяйстве и по докладу Наркомфина были направлены на быстрейшее восстановление сельского хозяйства, на укрепление государственного бюджета и оздоровление денежной системы.

В своем обращении к народам мира съезд советов еще раз подчеркнул свою линию мирной политики и призвал все народы к поддержке этой линии.

I съезд Советов СССР происходил 30 декабря 1922 г.

В докладе на съезде товарищ Сталин говорил: «Сегодняшний день является днём торжества новой России, разбившей цепи национального угнетения, организовавшей победу над капиталом, создавшей диктатуру пролетариата, разбудившей народы Востока, вдохновляющей рабочих Запада, превратившей красный стяг из знамени партийного в знамя государственное и собравшей вокруг этого знамени народы советских республик для того, чтобы объединить их в одно государство, в Союз Советских Республик прообраз грядущей Мировой Советской Социалистической Республики» [1].

Съезд утвердил «Декларацию» и «Договор» об образовании СССР и ввиду их чрезвычайной важности передал их на рассмотрение ЦИК союзных республик, пору-

---

[1] Сталин, Соч., т. 5, стр. 158.

чив ЦИК на ближайшей сессии окончательно утвердить текст Декларации и Договора.

В принятой съездом Декларации об образовании СССР подчеркивался добровольный характер объединения равноправных народов, обеспечение за каждой республикой права свободного выхода из союза и открытие доступа в союз всем социалистическим советским республикам как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем.

Принятый съездом Договор об образовании СССР установил систему высших органов государственной власти Союза. По этому договору верховным органом власти Союза является Всесоюзный съезд Советов, составляемый из представителей городских Советов по расчету один депутат на 25 000 избирателей и представителей губернских съездов Советов по расчету 1 депутат на 125 000 жителей. В периоды между съездами высшим органом власти является Центральный исполнительный комитет, избираемый съездом Советов из представителей союзных республик пропорционально населению каждой, всего в составе 371 члена. Очередные сессии ЦИК созываются три раза в год, а чрезвычайные сессии — по постановлению Президиума ЦИК, по требованию Совета Народных Комиссаров СССР или ЦИК одной из союзных республик. В периоды между сессиями ЦИК высшим органом власти Союза является Президиум ЦИК, избираемый ЦИК в составе 19 членов. ЦИК из числа членов Президиума ЦИК избирает 4 председателей ЦИК по числу союзных республик (как указывалось выше, первоначально в состав СССР вошли 4 республики: РСФСР, БССР, УССР, ЗСФСР).

Далее, договор предусматривал порядок образования Совета Народных Комиссаров и его состав, систему наркоматов, порядок опротестования постановлений СНК СССР и приостановления распоряжений Наркоматов СССР и ЦИК союзных республик.

Договор устанавливал предметы ведения Союза в лице его верховных органов.

I съезд Советов СССР поручил ЦИК установить праздничный день в ознаменование образования СССР [1].

---

[1] Впоследствии празднование дня образования СССР было приурочено ко дню принятия Первой Союзной Конституции — 6 июля.

I съезд Советов СССР избрал ЦИК СССР в составе 371 члена.

Выше указывалось, что Договор об образовании СССР I съездом Советов СССР был передан на рассмотрение ЦИК союзных республик. Для рассмотрения отзывов была создана комиссия, работавшая под непосредственным руководством Сталина, в составе представителей союзных республик и превратившаяся в конституционную комиссию по разработке Союзной Конституции.

Особое значение приобрел вопрос о специальном органе представительства национальностей. Этот орган не был предусмотрен договором, принятым I съездом Советов СССР.

Руководящие указания по этому вопросу были даны И. В. Сталиным на февральском (1923 г.) пленуме ЦК РКП(б), на XII съезде партии и на IV совещании ЦК ВКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей.

В докладе на XII съезде партии («Национальные моменты в партийном и государственном строительстве») товарищ Сталин дал глубокое обоснование необходимости второй палаты — Совета Национальностей.

«...необходимо, — говорил товарищ Сталин, — чтобы в составе наших высших центральных органов был такой орган, который служил бы отражением нужд и потребностей всех без исключения республик и национальностей...

Если бы мы могли в составе Союзного ЦИК учредить две равноправные палаты, из которых первая выбиралась бы на союзном съезде Советов, независимо от национальностей, а вторая палата выбиралась бы республиками и национальными областями (республики поровну и национальные области тоже поровну) и утверждалась бы тем же съездом Советов Союза Республик, я думаю, что мы тогда имели бы в составе наших верховных учреждений отражение не только классовых интересов всех без исключения трудящихся, но и запросов чисто национальных. Мы имели бы орган, который отражал особые интересы национальностей, народов и племён обитающих на территории Союза Республик. Нельзя, товарищи, при наших условиях, когда Союз объединяет в общем не менее 140 миллионов людей, из которых миллионов 65 нерусских, — нельзя в таком государстве управлять, не имея перед собой здесь, в Москве, в выс-

шем органе, посланников этих национальностей, которые отражали бы не только общие для всего пролетариата интересы, но и особые, специальные, специфические, национальные интересы. Без этого, товарищи, управлять нельзя. Не имея этого барометра в руках и людей, которые способны формулировать эти специальные нужды отдельных национальностей, управлять нельзя»[1].

В резолюции по докладу И. В. Сталина XII съезд РКП(б) признал необходимым учреждение в системе высших органов СССР специального органа представительства национальных республик и областей: «Высшие органы Союза должны быть построены таким образом, чтобы они полностью отражали не только общие нужды и потребности всех национальностей Союза, но и специальные нужды и потребности отдельных национальностей. Поэтому, наряду с существующими центральными органами Союза, являющимися представительством трудящихся масс всего Союза, независимо от национальности, должен быть создан специальный орган представительства национальностей на началах равенства»[2].

Решения XII съезда партии были конкретизированы и получили дальнейшую разработку на IV совещании ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей (9—12 июня 1923 г.). Совещание высказалось за то, чтобы вторая палата состояла из представителей национальных республик и областей, утверждаемых съездом Советов СССР и чтобы члены первой палаты не были одновременно членами второй. Совещание предложило первую палату назвать Союзным Советом, а вторую — Советом Национальностей. Совещание высказалось за равенство прав палат с сохранением за каждой законодательной инициативы и за установление такого порядка, при котором ни один законопроект не превращался бы в закон без согласия на то обеих палат, голосующих раздельно.

Конфликтные вопросы должны разрешаться, как указало совещание, в Согласительной комиссии палат, в случае недостижения соглашения—на совместном заседании палат и на очередном или чрезвычайном съезде Советов,

---

[1] Сталин, Соч., т. 5, стр. 258—259.

[2] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. I, Политиздат, 1940, стр. 495—496.

если при рассмотрении на совместном заседании палат законопроект не собрал требуемого большинства.

Совещание высказалось за единый Президиум ЦИК, избираемый обеими палатами, и отклонило предложение украинских националистов о создании двух президиумов по числу палат с законодательными функциями, так как это означало бы раздвоение верховной власти и создавало бы большие затруднения в работе. Президиумы палат, указало совещание, не должны иметь законодательных функций.

Конституционная комиссия отклонила националистические проекты конституции, представленные в комиссию.

Конституционная комиссия под руководством товарища Сталина разработала проект Союзной Конституции на основе решения XII съезда партии и указаний IV совещания ЦК РКП(б).

Проект Союзной Конституции решением 2-й сессии ЦИК СССР I созыва (6 июля 1923 г.) был утвержден и немедленно введен в действие. Окончательное утверждение текст Конституции получил на II съезде Советов СССР.

Конституция состояла из двух разделов: I. Декларация об образовании СССР. II. Договор об образовании СССР. Раздел II состоял из 11 глав.

В первой статье Конституция определила предметы ведения СССР в лице его верховных органов, отнеся к ним важнейшие вопросы внешней и внутренней политики, обеспечивающие единство действий Союзного государства.

Конституция закрепила суверенные права союзных республик, ограниченные лишь в пределах компетенции Союза, установленной Конституцией.

За каждой союзной республикой было сохранено право свободного выхода из Союза; для граждан союзных республик было установлено единое союзное гражданство.

Порядок организации и структура высших органов (съезда Советов, Центрального Исполнительного Комитета и его Президиума) были определены в главах третьей, четвертой и пятой, а предметы их ведения — в главе первой. По сравнению с порядком организации и структурой высших органов власти, предусмотренными Договором, принятым I съездом, и изложенными выше, Конституция внесла следующие дополнения и изменения:

1. Делегаты на Всесоюзный съезд Советов в респуб-

ликах, где нет губернских объединений, избираются непосредственно на съезде Советов данной республики.

2. В период между съездами Советов верховным органом власти СССР является Центральный Исполнительный Комитет, состоящий из Союзного Совета и Совета Национальностей. Союзный Совет избирается съездом Советов пропорционально населению каждой республики в составе 414 членов. Совет Национальностей образуется из представителей союзных и автономных республик по 5 представителей от каждой [1] и представителей автономных областей по одному представителю от каждой.

3. Чрезвычайные сессии ЦИК СССР созываются также по требованию Союзного Совета или Совета Национальностей. Созыв чрезвычайной сессии ЦИК по требованию Совнаркома СССР Конституцией в отличие от Договора не предусматривался.

4. Порядок разрешения разногласий между палатами был установлен в духе отмеченного выше решения IV совещания ЦК РКП(б) с тем добавлением, что нерешенный вопрос ставился на рассмотрение очередного или чрезвычайного съезда Советов лишь по требованию одной из палат.

5. Для подготовки сессий палат и руководства работой последних Союзный Совет и Совет Национальностей избирают президиумы в составе по 7 членов каждый.

6. Президиум ЦИК образуется на совместном заседании Союзного Совета и Совета Национальностей в количестве 21 члена, в состав которых входят в полном составе Президиум Союзного Совета и Президиум Совета Национальностей.

Конституция СССР более точно, по сравнению с Договором, определила функции ЦИК СССР и его Президиума: ЦИК издает кодексы, декреты, постановления и распоряжения, объединяет работы по законодательству и управлению, а все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов, обязательно

---

[1] Автономные республики Аджарская и Абхазская посылали по одному представителю, ибо они входили в Закавказскую союзную республику не непосредственно, а через Грузинскую Советскую республику.

должны передаваться на рассмотрение и утверждение ЦИК СССР.

ЦИК СССР и его Президиуму было дано право отменять и приостанавливать постановления СНК и отдельных наркоматов СССР, ЦИК и СНК союзных республик. ЦИК СССР получил право отменять и приостанавливать постановления съездов Советов союзных республик, а Президиум ЦИК СССР — приостанавливать постановления этих съездов с последующим внесением на рассмотрение и утверждение ЦИК СССР.

Утверждение и изменение основных начал Конституции было отнесено к исключительному ведению съезда Советов СССР.

Союзная Конституция отнесла к исключительному ведению Союза, в лице его верховных органов, — представительство в международных отношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических и иных договоров с другими государствами.

Позиции СССР на международной арене не были еще тогда достаточно прочными. Стремления Советского государства расширять свои международные связи наталкивались на попытки экономического бойкота и дипломатической изоляции СССР со стороны некоторых иностранных государств, рассчитывавших на возможность уничтожения самостоятельности и независимости Советского государства. Это диктовало, как указывал товарищ Сталин в докладе на X Всероссийском съезде Советов, необходимость объединенного фронта по линии дипломатической и «...единого экономического фронта наших советских республик перед лицом капиталистического окружения» [1]. Только таким путем могла быть ликвидирована опасность новой формы интервенции, не менее опасной чем военная, затеянная иностранными государствами против Советского государства.

К исключительному ведению СССР Конституция СССР 1924 г. отнесла также организацию вооруженных сил и руководство ими.

Страна Советов была разорена империалистической войной, а затем интервенцией и гражданской войной и не могла содержать многочисленную армию. Тем более, для отдельных союзных республик непосильно было содержать свои собственные армии.

---

[1] Сталин, Соч., т. 5, стр. 148.

В упоминавшемся выше докладе на X Всероссийском съезде Советов в декабре 1922 г. товарищ Сталин указывал как на одну из причин, определивших необходимость объединения советских республик, на «...скудость наших хозяйственных ресурсов, оставшихся в распоряжении республик в результате семилетней войны, — скудость, которая заставляет нас объединить эти скудные средства для более рационального их использования и развития главных отраслей хозяйства, составляющих становой хребет Советской власти во всех республиках»[1]. В этом же докладе товарищ Сталин указывал, что «После того, как мы довели состав войск до 600 тысяч, особенно теперь необходимо иметь единый неразрывный военный фронт, могущий обеспечить внешнюю безопасность республики»[2].

К сохранению, или точнее, к созданию войсковых формирований в союзных республиках были тогда и препятствия чисто практического характера: не были еще окончательно выкристаллизованы принципы организации армии, не было еще достаточных командных кадров.

Надо иметь в виду также и то, что в дореволюционной России царизм преграждал доступ в армию ряду национальностей (узбекам, туркменам, таджикам, киргизам и др.), так как боялся давать им в руки оружие и приобщать их к военному искусству. Поэтому, помимо отмены правовых ограничений по призыву в армию, надо было сделать фактически возможным осуществление призывов в армию для народов, которых царизм держал в колониальном или полуколониальном положении. Для этого требовалось длительное время.

Контрреволюционные троцкисты, буржуазные националисты и их агенты, пробравшиеся в руководящие органы союзных республик, противились сосредоточению полномочий в области обороны и внешних сношений в органах Союза. В своих проектах Союзной Конституции они требовали сохранения наркоминделов в союзных республиках. Это требование по сути дела представляло тогда попытку сорвать объединение республик и создание Союзного государства. Националистические проекты Конституции были направлены к разобщению, разъеди-

---

[1] Сталин, Соч., т. 5, стр. 146.
[2] Там же, стр. 148.

нению, а, следовательно, к ослаблению советских республик и, в конечном счете, к созданию условий для интервенции против СССР, поражению советской власти и реставрации капитализма. Путем сохранения наркоминделов в республиках, троцкисты и буржуазные националисты хотели сохранить легальные возможности для контакта со своими хозяевами—крупными империалистическими державами—для того, чтобы предавать народы своих республик и Советский Союз, в целом. Сохранение наркоминделов и военных комиссариатов в союзных республиках было тогда практически нецелесообразно, а политически вредно и опасно, ибо могло быть использовано в ущерб Советскому государству.

Врагам народа не удалось осуществить свои намерения. Еще на IV совещании ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей товарищ Сталин разоблачил антипартийные и антисоветские замыслы Троцкого и других буржуазных националистов.

Конституция также полностью централизовала руководство внешней торговлей на основе государственной монополии, создав общесоюзный наркомат внешней торговли, а также руководство транспортом и связью, образовав общесоюзные наркоматы путей сообщения и почт и телеграфов.

Другие отрасли государственной деятельности частью были подчинены союзным центрам при сохранении в каждой республике своего центра (управление народным хозяйством и финансами, организация продовольственного дела, государственная защита прав и интересов наемного труда, осуществление рабоче-крестьянской инспекцией контроля над всем государственным аппаратом), частью остались в исключительном ведении союзных республик (просвещение, земледелие, внутренние дела, юстиция, здравоохранение, социальное обеспечение).

Помимо принятия Союзной Конституции, ЦИК СССР I созыва на 2-й сессии принял постановление об образовании Совета Труда и Обороны в целях успешного и быстрого разрешения вопросов, связанных с хозяйственным восстановлением и обороной СССР. ЦИК поручил Совнаркому и Президиуму ЦИК учредить Центральное статистическое управление, а также реорганизовать Государственный банк РСФСР в Государственный банк СССР.

На 2-й сессии ЦИК был утвержден первый состав Совнаркома СССР под председательством В. И. Ленина.

В период между 2-й и 3-й сессиями ЦИК его Президиумом была проведена большая работа по организации центрального государственного аппарата и, в частности, были подготовлены основные законоположения, определявшие порядок организации, структуру и деятельность аппарата центральной власти.

Происходившая в ноябре 1923 г. 3-я сессия ЦИК СССР приняла положения о ЦИК СССР, о СНК СССР, о Верховном суде СССР, о наркоматах СССР и отдельно — положения об общесоюзных и объединенных наркоматах.

В Положении о Центральном Исполнительном Комитете, помимо вопросов, определенных Конституцией и указанных выше, был установлен регламент работы палат и их совместных заседаний, уточнен вопрос о председателях и членах ЦИК.

Положение устанавливало, что палаты заседают лишь во время сессий ЦИК, для их кворума необходимо присутствие не менее 1/3 членов в каждой, вопросы вносятся на обсуждение как ими самими, так и их президиумами, президиумом и членами ЦИК, Совнаркомом, отдельными наркоматами и ЦИК союзных республик; вопросы, внесенные на рассмотрение одной из палат, после их обсуждения передаются в другую палату и считаются решенными в том случае, если постановления обеих палат совпадают; вопросы решаются открытым голосованием и простым большинством голосов, а на совместном заседании — раздельно, в случае же разногласий на совместном заседании спорный вопрос по требованию одного из Советов передается на разрешение съезда Советов.

Председатели ЦИК СССР по положению выполняют свои обязанности по очереди, устанавливаемой Президиумом ЦИК. Члены ЦИК имеют право законодательной инициативы, запроса, право присутствовать на заседаниях Президиума ЦИК, а также на заседаниях Центральных исполнительных комитетов союзных республик, а также всех центральных и местных советских учреждений (с правом совещательного голоса). Исключение из состава членов ЦИК в период между очередными съездами допускается по постановлению чрезвычайного съезда Советов, а в особо срочных случаях по постановлению ЦИК.

II Всесоюзный съезд Советов открылся 26 января

1924 г., через несколько дней после смерти Ленина — основателя Советского государства. На съезде присутствовало 1340 делегатов с решающим голосом и 584 делегата с совещательным. Первое заседание было посвящено памяти В. И. Ленина. В своей речи товарищ Сталин от имени партии дал клятву выполнять ленинские заветы: хранить в чистоте великое звание члена партии, хранить единство партии, как зеницу ока, хранить и укреплять диктатуру пролетариата, укреплять всеми силами союз рабочих и крестьян, укреплять и расширять Союз республик, укреплять Красную Армию и Красный Флот, укреплять союз трудящихся всего мира.

II съезд принял ряд постановлений, направленных на увековечение памяти Ленина:

1) Об объявлении 21 января—дня кончины Ленина—днем траура.

2) О сооружении памятников Ленину в Москве, Харькове, Тбилиси, Минске, Ленинграде и Ташкенте.

3) Об издании сочинений Ленина массовым тиражом на языках народов СССР.

4) О создании при ЦИК СССР специального фонда им. В. И. Ленина для помощи беспризорным детям, в особенности жертвам гражданской войны и голода.

5) О сооружении у Кремлевской стены, на Красной площади, среди братских могил борцов Октябрьской революции склепа, в котором хранить гроб с телом Ленина, сделав склеп доступным для посещения.

6) О переименовании крупнейшего центра пролетарской революции — Петрограда в Ленинград.

II съезд окончательно утвердил Конституцию СССР, включив в примечание к статье 15 — Нагорный Карабах и Нахичеванскую автономную область, а в статью 26 — указание на то, что Президиум ЦИК СССР избирается на совместном заседании палат раздельным голосованием. II съезд заслушал и обсудил доклад Совнаркома о его деятельности и одобрил ее. II съезд принял постановление об организации Центрального сельскохозяйственного банка, в целях планомерного содействия восстановлению сельского хозяйства, оказания ему кредитной помощи и руководства всей системой сельскохозяйственного кредита; постановление о мероприятиях в области финансов, особо отметив значение денежной реформы, реформы налогового дела, обеспечения реально-

сти государственного и местного бюджетов, а также увеличения доходов неналогового характера.

Съезд с удовлетворением отметил признание де-юре Великобританией СССР и установление между этими государствами дипломатических отношений.

Съезд избрал ЦИК в составе 414 членов Союзного Совета и 100 членов Совета Национальностей.

В период между II и III Всесоюзными съездами Советов высшими органами государственной власти СССР была проделана большая работа по укреплению финансовой системы и бюджета, в области национально-государственного строительства, законодательства конституционного характера, дальнейшего подъема народного хозяйства. Из наиболее важных решений следует отметить постановление Президиума ЦИК СССР от 7 марта 1924 г. «Об объединении в составе Белорусской Социалистической Советской Республики всех территорий Советского Союза с большинством Белорусского населения», в котором соглашение, состоявшееся между ЦИК РСФСР и БССР по этому вопросу, было признано «новым и ярким доказательством фактического осуществления все более тесных, дружных и братских отношений народов, населяющих Союз». К БССР отошли 8 уездов Витебской губернии, 6 уездов полностью и один частично — Гомельской губернии, один уезд полностью и один частично — Смоленской губернии.

В области дальнейшего усовершенствования органов государственного управления важное значение имели постановления ЦИК и СНК от 9 мая 1924 г. о ликвидации Народного комиссариата продовольствия Союза и народных комиссариатов продовольствия союзных республик и об образовании Народного комиссариата внутренней торговли Союза и народных комиссариатов внутренней торговли союзных республик. Эти изменения в системе наркоматов были связаны, как было сказано в постановлении Президиума ЦИК о ликвидации народного комиссариата продовольствия, «... с переходом от натурального обложения сельского хозяйства к денежному и с развитием рыночных отношений, дающих возможность населению осуществлять снабжение через рынок» [1].

На 2-й сессии ЦИК Союза ССР, происходившей в

[1] «Вестник ЦИК, СНК и СТО Союза ССР», 1924, № 5, ст. 163.

октябре 1924 г., когда впервые обе палаты ЦИК работали параллельно, был принят ряд основных законоположений, а именно: основы судоустройства СССР и союзных республик, основы уголовного судопроизводства СССР и союзных республик, основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик, о воинских преступлениях, о союзном гражданстве, кодекс законов о льготах для военнослужащих, таможенный кодекс СССР.

На 2-й сессии было принято постановление о национальном размежевании в Средней Азии и о вхождении в СССР вновь образованных Узбекской Советской Социалистической Республики и Туркменской Советской Социалистической Республики.

При образовании Союза в 1922 г. две независимые советские народные республики — Бухарская и Хорезмская — остались вне объединения. В докладе на X Всероссийском съезде Советов товарищ Сталин говорил: «Две независимые советские республики, Хорезм и Бухара, являющиеся не социалистическими, а народными советскими республиками, пока остаются вне рамок этого объединения только потому и исключительно потому, что эти республики не являются еще социалистическими. Я не сомневаюсь, товарищи, надеюсь, и вы не сомневаетесь, что эти республики, по мере внутреннего развития их в сторону социализма, также войдут в состав союзного государства, ныне образуемого» [1].

Эти советские народные республики были созданы в 1920 г. в результате победоносных народных восстаний, свергших деспотическую власть Бухарского эмира и Хивинского хана. До Октябрьской социалистической революции Бухара и Хорезм представляли собой колонии русского царизма, трудящиеся которых испытывали двойной гнет — русских империалистов и своих феодалов. Здесь господствовали докапиталистические отношения, почти не было промышленного пролетариата и основную массу населения составляли крестьяне, эксплоатировавшиеся феодалами. Историческое прошлое этих республик и определяло их отличный от других советских республик характер в первый период их существования. Соответственно этому и конституции этих республик отличались от конституций других советских республик.

---

[1] Сталин, Соч., т. 5, стр. 151.

Конституции Бухары и Хорезма не провозглашали диктатуры пролетариата. В Бухарской и Хорезмской республиках не была осуществлена национализация земли. Избирательное право не содержало тех ограничений, которые были в социалистических республиках в первой фазе их развития. В Бухарской Советской Республике лишались избирательного права только родственники эмиров и бывшие крупные чиновники, а с 1923 г. — и крупные торговцы. В Хорезмской Советской Республике были лишены избирательного права только заведомые контрреволюционеры, бывшие ханы, их родственники и крупные ханские чиновники, крупные богачи и крупные землевладельцы, служители религиозного культа, являющиеся врагами советской власти, противники Конституции и сторонники национального угнетения.

Вхождение Бухарской и Хорезмской республик в СССР при таком своеобразном общественном и государственном строе, характерном для «...крестьянско-советских республик...» [1], было невозможно. Будучи независимыми суверенными государствами, они находились в дружественных отношениях с РСФСР, а затем, после образования Союза, и с СССР. Это и обеспечило их политическое и экономическое укрепление, их развитие в сторону социализма. Подъемом народного хозяйства, усилением борьбы с эксплоататорскими элементами, расширением советского демократизма и ростом национальных кадров было подготовлено их превращение в социалистические республики.

В октябре 1923 г. IV Курултай Хорезма объявил республику социалистической и провозгласил диктатуру пролетариата и беднейшего декханства. То же было сделано и в Бухаре.

На территории Средней Азии, кроме этих двух республик, расположена была Туркестанская АССР, входившая в состав РСФСР. Все эти республики были крайне пестрыми по своему национальному составу. Среди различных народов (казахов, киргизов, узбеков, туркменов, таджиков и др.), населявших эти республики, не было преодолено еще взаимное недоверие. Необходимо было провести здесь национально-государственное размежевание с тем, чтобы границы расселения национальностей

---

[1] **Ленин**, Соч., т. XXVI, стр. 27.

совпадали с соответствующими государственными границами. Размежевание было осуществлено путем свободного волеизъявления народов Бухарской и Хорезмской республик и Туркестанской АССР.

Национально-государственное размежевание в Средней Азии привело к образованию двух новых союзных республик — Узбекской и Туркменской и двух автономных республик — Таджикской (в составе Узбекской) и Киргизской (в составе РСФСР). Разорванные части одноименных народов были воссоединены в единых советских республиках.

Большевистский метод консолидации наций и образования национальной государственности одержал новую победу.

Подводя итоги осуществленного в Средней Азии национально-государственного размежевания, товарищ Сталин говорил:

«В эпоху дореволюционную обе эти страны были разорваны на куски по различным ханствам и государствам, представляя удобное поле для эксплуататорских махинаций «власть имущих». Теперь настал момент, когда появилась возможность **воссоединить** эти разорванные куски в независимые государства для того, чтобы сблизить и спаять трудящиеся массы Узбекистана и Туркменистана с органами власти. Размежевание Туркестана есть, прежде всего, **воссоединение** разорванных частей этих стран в независимые государства... Для того, чтобы воссоединить Польшу, буржуазии потребовался целый ряд войн. А для того, чтобы воссоединить Туркменистан и Узбекистан, коммунистам потребовалось лишь несколько месяцев разъяснительной пропаганды» [1].

В декларациях об образовании Узбекской и Туркменской союзных советских социалистических республик, принятых первыми съездами Советов этих республик, было выражено желание народов республик о вхождении в состав Союза Советских Социалистических Республик.

В Декларации Туркменской ССР было сказано:

«Верные стремлениям рабочих и декханских масс к солидарности и братскому единению, трудящиеся Туркменского народа заявляют торжественно перед всем трудящимся человечеством о своем желании, в целях создания

---

[1] Сталин, Соч., т. 7, стр. 137.

единого фронта для общей борьбы с мировым капиталом, войти на правах полноправного члена в Союз Советских Социалистических Республик».

ЦИК СССР II созыва, исходя из того, что свободное волеизъявление трудового народа является высшим законом, поручил Президиуму ЦИК осуществить оформление вновь образующихся республик согласно их решению.

На 2-й сессии ЦИК СССР были рассмотрены вопросы: о результатах урожая, о внутренней торговле, товарообороте и торговой политике, о финансовой политике, а также доклад Народного Комиссара по иностранным делам.

Большое внимание уделил ЦИК вопросам советского строительства, в особенности — улучшению работы местных Советов. По постановлению Президиума ЦИК СССР от 19 декабря 1924 г. было созвано Всесоюзное совещание по советскому строительству, наметившее практические мероприятия по оживлению и улучшению деятельности Советов и по вовлечению широких масс рабочих, работниц, крестьян и крестьянок в работу Советов. Совещание разработало новую инструкцию о выборах в Советы, утвержденную Президиумом ЦИК СССР 16 января 1925 г. В связи с тем, что в ряде мест при проведении выборов были случаи нарушения Конституции и избирательного закона и крайне низкого процента явки избирателей на выборы, Президиум ЦИК СССР 29 декабря 1924 г. принял постановление о проведении повторных выборов в таких местностях.

III съезд Советов СССР происходил 13—20 мая 1925 г.

На съезде присутствовало 1582 делегата с решающим голосом и 699 делегатов с совещательным. Съезд уделил большое внимание вопросам дальнейшего развития производительных сил страны, укрепления финансов, улучшения материального положения и повышения культурного уровня трудящихся.

По докладу председателя ВСНХ Дзержинского о положении промышленности съезд признал необходимым усиление темпа расширения государственной промышленности, сочетая его с действительным улучшением качества продукции, в первую очередь, в промышленности — металлической, сельскохозяйственного машиностроения, электротехнической, химической, строительной, а также текстильной. Съезд указал, что новая промышленность должна строиться с учетом всех достижений науки, дей-

ствительных потребностей народного хозяйства и интересов национальных республик и областей.

В постановлении по докладу о мероприятиях по поднятию и укреплению крестьянского хозяйства съезд признал необходимым отменить ряд ограничений, задерживающих развитие сельского хозяйства, и дополнить действующее законодательство рядом мероприятий, облегчающих крестьянству поднятие и укрепление его хозяйства. Съезд признал необходимым дальнейшее облегчение сельскохозяйственного налога, одобрил передачу 100 миллионов рублей из сумм сельскохозяйственного налога в распоряжение районов (волостей) на потребности, связанные с нуждами крестьянского хозяйства, запретил всякое незаконное дополнительное местное обложение крестьянства, принял на счет государства оплату землеустроительных работ для бедняцкой части крестьянства, одобрил отпуск 6 миллионов рублей для кредита крестьянству на землеустроительные работы и удлинил срок кредитования. Съезд указал всем советским органам на необходимость всемерной поддержки кооперативного объединения крестьянского хозяйства.

По докладу Народного комиссара финансов съезд признал полностью удавшейся денежную реформу, одобрил представленный ЦИК и СНК бюджет Союза на 1924/25 г., уполномочив Президиум ЦИК и СНК вносить в него в случае надобности изменения с последующим докладом сессии ЦИК, и поручил ЦИК закрепить за союзными республиками доходные источники, достаточные для твердого осуществления расходных статей бюджета союзных республик на основе их бездефицитности.

В постановлении по докладу Правительства съезд вменил в обязанность Правительству систематическую заботу об улучшении материального положения рабочих, в частности, борьбу с безработицей и жилищным кризисом.

Ко времени работ III Всесоюзного съезда Советов значительно укрепилось международное положение Советского государства в связи с его неуклонным политическим и экономическим ростом.

«Прощупав прочность Советской власти и убедившись в ее устойчивости, капиталистические государства одно за другим стали восстанавливать с нашей страной дипло-

матические отношения. В течение 1924 года были восстановлены дипломатические отношения с Англией, Францией, Японией, Италией»[1].

Однако это не снимало угрозы войны и интервенции, а в связи с этим и задачу укрепления обороноспособности Советского государства.

III съезд уделил большое внимание обороне СССР и организации его вооруженных сил. Съезд заслушал доклад Народного Комиссара по военным и морским делам Фрунзе о Красной Армии и в своем постановлении по докладу указал на необходимость дальнейшего укрепления боеспособности Красной Армии, расширения военной промышленности, усовершенствования военной техники и распространения среди населения военной грамотности.

Съезд рассмотрел вопрос о вхождении в состав Союза СССР Туркменской и Узбекской Социалистических Советских Республик и постановил распространить на эти республики действие договора об образовании Союза ССР.

«Вхождение названных республик в состав Союза, — говорится в этом постановлении, — является новым доказательством того, что Союз ССР действительно является добровольным объединением равноправных народов»[2].

В связи с вхождением в состав СССР Туркменской и Узбекской республик III съезд Советов внес изменения в Конституцию Союза:

а) дополнил вводную часть договора, в которой перечисляются союзные республики, входящие в состав СССР, указанием на то, что в союзном государстве СССР объединяются наряду с другими союзными республиками — Туркменская и Узбекская ССР;

б) изменил число членов Союзного Совета, установив, что оно определяется съездом Советов СССР вместо точно определенного количества в 414 членов, как это было ранее;

в) уравнял автономные республики Закавказья (Абхазская, Аджарская и Нахичеванская) с другими автономными республиками[3] в правах представительства в Совете Национальностей;

---

[1] История ВКП(б), Краткий курс, стр. 259.

[2] СЗ 1925 г. № 35, ст. 244.

[3] Указанные АССР посылали ранее только по одному представителю в Совет Национальностей, тогда как АССР, входившие в РСФСР, посылали по 5 представителей.

г) изменил количественный состав Президиумов Союзного Совета, Совета Национальностей и ЦИК СССР, установив, что Президиумы палат состоят из 9 членов каждый, а Президиум ЦИК — из 27 членов;

д) изменил число председателей ЦИК, установив, что Центральный Исполнительный Комитет избирает председателей по числу союзных республик.

III съезд Советов СССР заслушал доклад Калинина по вопросам советского строительства и в своем постановлении признал, что Советы, как органы власти, должны стать на деле во главе всего хозяйственного и культурного строительства. Съезд Советов указал, что и непосредственным результатом руководства Советов должен быть дальнейший культурный и политический подъем рабоче-крестьянских масс на основе общего хозяйственного роста страны. Съезд указал на необходимость вовлечения самих трудящихся в советское строительство, как на условие устранения недостатков государственного аппарата, сохранившихся от дореволюционной системы управления. Съезд разработал ряд мероприятий, направленных на улучшение работы Советов, на твердое проведение революционной законности, на обеспечение и защиту интересов национальных меньшинств.

Съезд избрал ЦИК в составе 581 члена и 252 кандидатов.

## 2. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты

В этом периоде продолжались изменения в структуре Совета Народных Комиссаров и учреждений, входящих в его состав или состоящих при нем. Механизм аппарата правительства все время совершенствовался в связи с нарастающей сложностью задач управления и объемом социалистического строительства.

28 декабря 1921 г. IX Всероссийский съезд Советов отметил «героическую борьбу, выполненную органами ВЧК в самые острые моменты гражданской войны и громадные заслуги, оказанные ею делу укрепления и охраны завоеваний Октябрьской революции от внутренних и внешних покушений».

«Укрепление советской власти во вне и внутри, — говорится в постановлении, — позволяет сузить круг деятельности Всероссийской Чрезвычайной Комиссии, возло-

жив борьбу с нарушением законов Советской Республики на судебные органы»[1].

Во исполнение этого постановления 6 февраля 1922 г. ВЧК и ее местные органы были упразднены и на Наркомвнудел было возложено подавление контрреволюционных выступлений, борьба со шпионажем, охрана железнодорожных и водных путей сообщения, политическая охрана границ, борьба с контрабандой и т. п. Для выполнения этих функций при Наркомвнуделе образовалось Государственное Политическое Управление под председательством Народного Комиссара внутренних дел.

Для осуществления планирования перед переходом к новой экономической политике был создан Совнаркомом в 1921 г. при Совете Труда и Обороны Госплан РСФСР.

Значительное число вопросов, рассматриваемых Советом Народных Комиссаров, а также их сложность и необходимость их предварительной подготовки вызвали еще в 1918 г. образование так называемой Малой Комиссии при Совете Народных Комиссаров. Эта Комиссия подготовляла вопросы (в том числе проекты декретов), которые поступали на разрешение Совета Народных Комиссаров. Состав комиссии не был точно определен. В компетенцию комиссии включалось, однако, не только подготовка, но и решение мелких дел (в значительной мере финансового характера).

Таким образом появился так называемый Малый Совнарком. Насколько можно установить по имеющимся данным, первое упоминание о Малом Совнаркоме встречается в декрете 6 октября 1921 г.[2]

Постановление Совета Народных Комиссаров от 18 октября 1921 г. уже детально определяет права и обязанности, а также порядок деятельности Малого Совнаркома, указывая, что для подготовки и детальной разработки вопросов, подлежащих разрешению СНК в порядке законодательном, а также для наблюдения за исполнением наркоматами постановлений Совнаркома при СНК состоит Малый Совнарком. Согласно этому постановлению, все вопросы текущего законодательства, а также все вопросы бюджетные, требующие постановления Совнаркома, направлялись наркоматами и другими соответст-

---

[1] СУ РСФСР 1922 г. № 4, ст. 42.
[2] СУ 1921 г. № 68, ст. 532.

вующими центральными учреждениями, по инициативе которых они возбуждались, в СНК через Малый СНК. Дела по вопросам государственной обороны и иностранной политики разрешались непосредственно СНК и могли быть передаваемы на рассмотрение Малого СНК лишь по особому постановлению СНК или его председателя.

Все дела в пленарных и распорядительных заседаниях Малого СНК разрешались простым большинством голосов. В случае протеста какого-либо ведомства или председателя Малого СНК дело могло быть перенесено на разрешение СНК. При отсутствии протеста дела по вопросам законодательного и бюджетного характера представлялись Председателю СНК. По утверждении Председателя СНК проект постановления или декрета получал силу и публиковался.

20 ноября 1921 г. был утвержден регламент Малого Совнаркома. Декретом 26 декабря 1921 г. Малому Совнаркому было предоставлено право наложения дисциплинарных взысканий по отношению к Народным комиссариатам за несвоевременное выполнение требований и запросов, идущих от секретариата СНК, Малого СНК или Совета Труда и Обороны [1].

Обширная компетенция Совета Труда и Обороны (вопросы единого народнохозяйственного плана РСФСР, рассмотрение деятельности экономических наркоматов, докладов и проектов по обороне, назначение постоянных комиссий и др.), значительная загрузка Малого Совнаркома (до 30 пунктов в заседании) и переплетение с деятельностью Совета Народных Комиссаров вызвало издание особого Наказа о разграничении деятельности Совнаркома, Малого Совнаркома и Совета Труда и Обороны (от 24 января 1922 г.). Согласно этому Наказу Совет Народных Комиссаров рассматривает и утверждает или же направляет для утверждения в Президиум ВЦИК:

а) Все проекты декретов, касающихся установления общих норм политической и экономической жизни, а также вносящих коренные изменения в существующую практику государственных органов, требующие, согласно постановлению VIII Всероссийского съезда Советов, утверждения ВЦИК.

б) Проекты постановлений, касающихся общих вопро-

[1] СУ 1922 г. № 1, ст. 19.

сов управления страной, в особенности же мероприятия по военным и иностранным делам, не подходящие под пункт «а» или нетерпящие отлагательства.

в) Проекты декретов, устанавливающих общегосударственные денежные или натуральные налоги и повинности, причем эти проекты утверждаются Советом Народных Комиссаров лишь в случаях безотлагательности.

г) Проекты новых и исправление прежних кодексов.

д) Проекты твердых штатов по ведомствам.

е) Все вопросы текущего законодательства, бюджетного права и хозяйственного строительства, поступающие из Малого СНК и СТО по протестам заинтересованных ведомств.

ж) Отчеты народных комиссаров об их деятельности, с предварительным заключением СТО по отчетам экономических наркоматов.

з) Вопросы об утверждении членов Коллегии наркоматов, комиссий СНК, членов СТО и Малого СНК, председателя Правления Госбанка.

и) Все вопросы, рассмотрение которых Всероссийским съездом Советов, ВЦИК или его Президиумом специально поручено СНК.

Начиная с 1922 г. можно отметить значительное нарастание объема деятельности Совета Народных Комиссаров в целом, которое связывалось с процессом восстановления народного хозяйства, усилением регулирующего воздействия государства и его органов управления на экономическую жизнь.

Указанное расширение объема правительственной деятельности вызвало, помимо отмеченного Наказа, издание ряда других актов, определяющих порядок работы правительственных органов. Так, 11 апреля 1922 г. было издано Постановление Совнаркома о порядке внесения вопросов на рассмотрение Совнаркома и СТО, которое детально определило процедуру внесения, останавливаясь на формальных требованиях, предъявляемых к вносимым проектам, на правомочиях Управляющего Делами СНК и др. Постановление 11 апреля 1922 г. указывает в п. VII, что Председателю Совнаркома и Совета Труда и Обороны принадлежит дискреционное право направлять вопросы на разрешение Совнаркома, Малого Совнаркома и Совета Труда и Обороны.

Если Наказ 24 января 1922 г. касался главным обра-

зом компетенции и порядка рассмотрения вопросов Совнаркома, то Постановление Совнаркома, изданное 22 апреля 1922 г., касается Малого Совнаркома. Это постановление устанавливало точный состав Малого СНК (Председатель, члены от ведомств — НКЮ, НКФ, НК РКИ и два неведомственные члена) и определяет, что МСНК проводит только пленарные заседания и что при МСНК не образуется никаких комиссий. Это же Положение предусматривало, что «все вопросы, касающиеся ассигнований, предусмотренных государственной сметой, изъемлются из Малого СНК и передаются в НКФ». На рассмотрение Малого СНК они восходят лишь в порядке обжалования распоряжений НКФ. Сверхсметные (внесметные) ассигнования рассматриваются Малым СНК.

Хотя постановление 22 апреля 1922 г. стремилось упростить деятельность Малого Совнаркома, запрещая образование комиссий, а также разгрузить его от наплыва текущих вопросов финансового характера, тем не менее конкретные условия потребовали расширения деятельности Малого Совнаркома по финансово-сметным делам и установления комиссионного порядка рассмотрения дел. Необходимость установления точного порядка рассмотрения дел в СНК и Малом Совнаркоме вызвала постановление Совнаркома от 27 апреля 1922 г. «О порядке, сроках и формах опротестования постановлений Малого и Большого Совета Народных Комиссаров по вопросам сметных и сверхсметных ассигнований», которым определялись точные пределы опротестования и его порядок. Так, вводилось требование, что протест должен быть представлен в Малый СНК и СНК в 24-часовой срок со дня постановления. При этом устанавливалось, что опротестованное постановление СНК поступает на рассмотрение Президиума ВЦИК, решение которого является окончательным.

Значительное число вопросов, поступающих на рассмотрение СНК, вызвало издание особого регламента его заседаний (постановление СНК от 6 июля 1922 г.). Регламент подробно определял время для выступлений по отдельным вопросам и поправкам, а также установил кворум заседаний (при наличии 8 членов СНК с правом решающего голоса).

31 октября 1922 г. было утверждено Совнаркомом Положение о Малом СНК, которого объединило ранее из-

данные акты о Малом Совнаркоме и внесло некоторые изменения. Новое Положение установило, что Малый СНК состоит при СНК для предварительного рассмотрения дел и наблюдения за исполнением решений СНК на правах его комиссии. Вопросы, связанные с росписью государственных расходов и доходов, отнесены к непосредственному ведению СНК (только по особому постановлению СНК они могли быть переданы в Малый СНК).

Новое положение несколько усилило роль председателя Малого СНК и ослабило ведомственный характер его состава. Новое Положение, очевидно, учитывая запросы практики, не включало воспрещения образования комиссий при Малом СНК.

Разрешение указанных организационных вопросов в деятельности Совета Народных Комиссаров в период 1921—1922 гг. приобретало свое большое значение ввиду значительного расширения деятельности Совнаркома. О степени напряженности деятельности Совета Народных Комиссаров могут дать представление следующие данные о числе вопросов, рассмотренных за 6 месяцев 1920/1921 года: в СНК—395, в СТО—991 и в Малом СНК—1178 [1].

Создание единого союзного государства, в котором ведущая роль принадлежала русскому народу, потребовало создания единого правительственного аппарата Союза, соответствующего единым органам верховной власти Союза.

Уже Договор предусматривал Совет Народных Комиссаров Союза ССР как исполнительный орган Центрального Исполнительного Комитета СССР. Согласно Договору СНК СССР избирался Центральным Исполнительным Комитетом СССР на срок полномочий последнего. Компетенция Союзного СНК определялась задачами Союза и в соответствии с кругом дел, подлежащих согласно ст. I Договора ведению СССР, а также в соответствии с образованными Договором союзными наркоматами.

Ввиду необходимости, — читаем мы в обращении Президиума ЦИК СССР от 13 июля 1923 г. ко всем народам и правительствам мира, — для советских республик соединить свои силы для обороны от внешних напа-

---

[1] «Краткая характеристика деятельности СНК, МСНК, СТО и ВЦИК», издание ЦСУ, М., 1921, стр. 1—2.

дений вступает в действие единый общесоюзный военный и морской народный комиссариат.

Ввиду общности задач и потребности советских республик перед лицом капиталистических государств создан единый общесоюзный Народный Комиссариат Иностранных Дел.

Необходимость полной централизации в ведении внешней торговли на основе государственной монополии, для обороны советских республик от попыток капиталистических государств их закабалить заставила их создать единый общесоюзный Народный Комиссариат Внешней Торговли.

Планомерная постановка народного хозяйства требует от них объединения транспорта и связи, т. е. создания общесоюзных народных комиссариатов — Путей сообщения и Народного комиссариата почт и телеграфа.

Другие отрасли государственной деятельности союзных республик частью подчинены союзным центрам при сохранении в каждой республике своего центра, частью оставлены исключительно в руках отдельных республик.

Непосредственное управление народным хозяйством и финансами, организация продовольственного дела, государственная защита прав и интересов наемного труда и осуществление Рабоче-Крестьянской Инспекцией контроля над всем государственным аппаратом будут одновременно находиться в руках и общесоюзного центра, поскольку они нуждаются в руководстве из единого центра, и отдельных центров в каждой союзной республике, поскольку на территории таковой для них необходимо особое руководство.

Комиссариаты, ставящие себе специально национальные задачи и имеющие дела с национально-бытовыми отношениями и особенностями, как например, просвещение, земледелие, внутренние дела, юстиция и проч., будут существовать только в союзных республиках под их безраздельным руководством [1].

По ряду отраслей государственной деятельности Союзу не были предоставлены функции непосредственного управления, например, в области земледелия, здравоохранения, просвещения и т. д., тем не менее к ведению Союза относилось установление по этим вопросам общих

---

[1] Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР, 1923, № 1, ст. 10.

начал, общих основ и общих мероприятий. СНК СССР должен был принимать участие в подготовке и обсуждении этих основ, начал, общих мер и др. Фактически СНК СССР пришлось издавать и совместно с ЦИК СССР и от своего только имени отдельные акты по вопросам, которые не относились ни к одному из союзных наркоматов, но входили в круг ведения Союза.

В окончательном тексте Конституции, где особая (глава VI) посвящена специально СНК СССР, последний определялся не только как «исполнительный» (первоначальная редакция договора), но и как распорядительный орган ЦИК СССР, что точнее и полнее характеризует юридическую природу и функции Союзного Совнаркома. Конституция подчеркивала, что СНК действует в пределах предоставленных ему ЦИК прав на основании особого положения. Указанное положение было утверждено 3-й сессией ЦИК СССР I созыва 12 ноября 1923 г.[1].

Согласно Конституции и указанному положению, развивающему основной закон, на Совнарком возлагалась основная работа в области законодательства и управления. Он предварительно рассматривал проекты декретов и постановлений общесоюзного значения, вносимых на окончательное утверждение ЦИК и его Президиума. Но в то же время ему было предоставлено и право окончательно утверждать декреты и постановления в пределах Конституции, положения о ЦИК и других постановлений ЦИК и его Президиума.

Положение точно не определило, какие декреты и постановления подлежат утверждению высших органов союзной власти, но установило, что общесоюзный бюджет, проекты новых налогов или вопросы об увеличении существующих налогов — после рассмотрения их Совнаркомом — должны идти на утверждение ЦИК. СНК предоставлено право утверждать договоры с иностранными государствами, не требующие ратификации.

В порядке общего управления СНК руководил деятельностью общесоюзных и объединенных наркоматов и рассматривал отчеты о их деятельности. Он рассматривал и утверждал концессионные договоры, разрешал разногласия между совнаркомами союзных республик по во-

---

[1] СЗ СССР 1923 г. № 10, ст. 298.

просам, входящим в компетенцию СНК, а также разногласия между народными комиссариатами Союза, равно как и разногласия между последними и СНК союзных республик. Он рассматривал протесты, жалобы на постановления СТО и других учреждений при нем, на распоряжения наркоматов и др.; утверждал штаты союзных ведомств и учреждений, назначал целый ряд должностных лиц и т. д.

О всех своих постановлениях и решениях СНК сообщал Президиум ЦИК не позднее трех дней со дня их принятия. Постановления СНК могли быть опротестованы его членами в ЦИК СССР, но обжалование не приостанавливало их исполнения.

В общем положении о Наркоматах СССР, утвержденном на 3-й сессии ЦИК I созыва, права и функции СНК подверглись дальнейшей детализации.

При СНК СССР состоят Совет Труда и Обороны, Объединенное государственное политическое управление, Центральное статистическое управление СССР, Главный концессионный комитет, а также образованные при нем для предварительного рассмотрения и проработки вопросов Комиссии законодательных предположений и Административно-финансовая.

Ни предварительным текстом Договора 30 декабря 1922 г., ни Конституцией в ее окончательной редакции не был предусмотрен Совет Труда и Обороны или аналогичный ему орган. Между тем за годы, предшествующие образованию Союза ССР, СТО Российской Федерации определился в качестве авторитетного органа, облеченного большими правами, быстро и оперативно реагирующего на острейшие вопросы обороны и хозяйственного строительства. Под руководством Ленина и Сталина СТО проделал огромную работу по объединению фронта и тыла, по мобилизации сил и средств для войны, по восстановлению народного хозяйства. Еще в качестве Совета рабоче-крестьянской обороны он являлся важнейшим фактором объединения ресурсов советских республик. Его роль по оперативному руководству теми наркоматами РСФСР, которые являлись аппаратом военно-хозяйственного объединения советских республик, выдвинула его в качестве учреждения, распространявшего свою деятельность далеко за пределы РСФСР. Среди актов, исходивших от него, насчитывалось значительное коли-

чество важных постановлений, имеющих силу не только для РСФСР [1].

Вот почему 2-я сессия ЦИК СССР I созыва 6 июля 1923 г. среди прочих актов вынесла постановление: «поручить СНК СССР в целях успешного и быстрого разрешения вопросов, связанных с хозяйственным восстановлением и обороной СССР, образовать Совет Труда и Обороны СССР [2]. 17 июля того же года Совнарком СССР в порядке выполнения этого поручения образовал Совет Труда и Обороны, назначив его персональный состав во главе с В. И. Лениным [3]. Тем самым была ярко подчеркнута преемственность СТО СССР и Совета Труда и Обороны досоюзного периода. 20 июля Союзный СТО приступил к своей работе. Положение о нем было издано СНК СССР 21 августа этого же года [4].

В отличие от положения о СТО РСФСР новый акт не содержал указания на то, что «СТО действует на правах Комиссии СНК». Но существовавшая тесная связь СТО досоюзного периода с СНК сохранилась. Это определялось как самой ролью и компетенцией СТО, так и тем, что Председателем Союзного СТО, по положению о нем, являлся председатель СНК и обслуживался он единым, общим с Совнаркомом, Управлением Делами. Сферу деятельности СТО невозможно было оторвать от сферы работы СНК.

Состав СТО СССР персонально назначался Совнаркомом. Положение говорит, что СТО учреждается «в целях осуществления хозяйственных и финансовых планов Союза, корректирования их в соответствии с экономической и политической обстановкой, а также в целях ближай-

---

[1] См. например, СУ РСФСР 1922 г. № 14, ст. 145; № 23, ст. 250; № 46, ст. 576; № 64, ст. 865; № 17, ст. 220 и др.

[2] Вестник ЦИК, СНК и СТО, 1923, № 2, ст. 47. Вопрос об образовании СТО СССР возник еще раньше. Конституционной комиссии Союза было поручено еще в январе 1923 г. разработать соответствующий проект. О СТО см. В. Н. Дурденевский «Совет Труда и Обороны» («Вопросы советского хозяйства и управления», 1924, № 6—7, стр. 30 и сл.).

[3] Вестник ЦИК, СНК и СТО, 1923, № 1, ст. 25.

[4] 13 июля 1923 г. состоялось последнее заседание СТО РСФСР, вместо которого было образовано ЭКОСО РСФСР, понятно с уменьшенными функциями. От него отпали вопросы обороны, а также вопросы хозяйственного регулирования в масштабе всей страны. ЭКОСО были образованы и в других союзных республиках.

шего руководства наркоматами в области хозяйственных мероприятий и в области мероприятий по обороне».

Как правило, СТО лишь в незначительной степени участвовал в разработке нормативных актов, идущих через правительство на утверждение ЦИК. Его законодательные функции ограничивались, в основном, рассмотрением и утверждением уставов общесоюзных трестов и акционерных обществ, что вытекало из его роли органа, регулирующего государственную экономику.

Помимо всех вопросов, указанных в положении о нем, он должен был рассматривать все те вопросы, какие Совнарком «признает необходимым передать ему». Постановления, распоряжения и инструкции СТО являлись обязательными для всех центральных и местных органов власти.

Союзный СТО, как и его предшественник — СТО РСФСР, развивал огромную деятельность. Уже за второе полугодие 1923 г. Советом Труда и Обороны было рассмотрено до 927 вопросов, тогда как за этот же промежуток времени Президиум ЦИК СССР рассмотрел 195 вопросов, а СНК СССР — 402 [1].

В положении о Совете Труда и Обороны в числе учреждений, состоящих при нем, указывается Государственная плановая комиссия. К моменту образования Союза «сам Госплан из мало заметной Комиссии, — писал Г. М. Кржижановский в январе 1924 г., — правопреемницы еще более скромной и по своему бюджету, и по численному составу, и в особенности по своим правам государственной комиссии электрификации (ГОЭЛРО) превратился в такой орган, который, по общему признанию, должен быть штабом нашего экономического фронта, мимо которого не должен проходить ни один крупный вопрос хозяйственного строительства» [2].

Партия придавала огромное значение плановой работе.

«В Советской России, — читаем мы в резолюции XII партийного съезда (апрель 1923 г.), — где главные средства промышленности и транспорта принадлежат одному владельцу — государству, активное вмешательство последнего в хозяйственную жизнь должно, по необхо-

---

[1] В. Н. Дурденевский, указанная статья, стр. 55.

[2] Краткий отчет Госплана за 1921—1923 гг., М., 1924, стр. 3, также в т. II сочинений Г. М. Кржижановского, 1934, стр. 146.

димости, получать плановый характер, и ввиду господствующей роли государства, как собственника и хозяина, плановое начало приобретает тем самым уже на первых порах исключительное значение»[1].

XIII партийная конференция в январе 1924 г. уделила особое внимание вопросу «об усилении планового начала». «На очереди дня стоит усиление Госплана, повышение роли его в области финансовой и кредитной политики, установление более тесной связи его работы с работой Наркомфина, ВСНХ, НКЗема, Комвнуторга и т. д....»[2].

Утвержденное СНК СССР 21 августа 1923 г. положение о Госплане говорит, что он учреждается при СТО СССР в целях согласования планов народного хозяйства советских республик, разработки союзного перспективного плана государственного хозяйства на основе утвержденного IX Всероссийским съездом Советов плана электрификации и вместе с тем для разработки на основе единого хозяйственного плана календарных годовых планов, а также в целях систематического наблюдения за проведением означенного единого плана и регулирования всего народного хозяйства в целом[3].

«Положение» таким образом ставило перед Госпланом очень широкие и актуальные задачи.

Роль Государственной плановой комиссии в процессе ее работы неуклонно возрастала. В 1923 г. Госплан ставит конъюнктурные наблюдения за ходом хозяйственных процессов. В 1924—1925 гг. он переключается на работу в области перспективного планирования. В этом же году составляется первый хозяйственный план на предшествующий хозяйственный год — Контрольные цифры народного хозяйства на 1925—1926 гг. В 1925—1927 гг. Госплан начинает ряд работ по методологии планирования и т. д. Госплан подходит к разработке своей основной задачи — построению перспективного плана.

Второй важнейшей Комиссией СТО явилась Комиссия по внутренней торговле СССР, реорганизованная из

---

[2] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. I, Политиздат, 1940, стр. 478.

[2] Там же, стр. 553.

[3] Положение утверждено СНК СССР 21 августа 1923 г., см. Систематическое собрание действующих законов СССР, кн. I.

Комвнуторга РСФСР 9 мая 1922 г. для регулирования вопросов торгового оборота, быстро развивающегося в условиях новой экономической политики.

Комвнуторг, согласно положению о ней от 28 августа 1923 г., осуществляла по всей территории СССР регулирование внутренней торговли. К ее компетенции отнесена была разработка вопросов, касающихся внутренней торговли, требующих утверждения в законодательном порядке и издание соответствующих распоряжений в пределах ее компетенции; разработка общих начал экономической политики СССР в области внутренней торговли, регулирование и согласование торговой политики всех органов СССР, общее руководство учреждениями, имеющими целью способствовать развитию торгового оборота, как то: биржами, ярмарками и т. п. Комвнуторг состояла из Председателя и его заместителей по назначению СНК.

Дальнейшее развитие торгового оборота вызвало необходимость преобразования Комиссии по внутренней торговле при СТО в Народный Комиссариат по внутренней торговле, полномочный орган, стоящий во главе дела регулирования внутреннего торгового оборота. Это было сделано постановлением ЦИК и СНК СССР от 9 мая 1924 г.

Новый наркомат действовал на общих началах объединенных наркоматов. Одновременно был ликвидирован Наркомпрод СССР и республиканские наркомпроды, согласно постановлению ЦИК и СНК того же числа, с передачей их аппарата вновь образованному Наркомторгу.

Наркомпрод — боевой орган, проводивший борьбу трудящихся за хлеб и за право строить государство без капиталистов и помещиков — с переходом от натурального обложения сельского хозяйства к денежному и с развитием рыночных отношений, дающих возможность населению осуществлять снабжение через рынок, сделался излишним.

Развитие народного хозяйства, рост внутренней торговли и торговли с иностранными государствами и укрепление монополии внешней торговли сделали необходимым объединение руководства внутренней и внешней торговли. Наркомвнуторг СССР, согласно постановлению ЦИК и СНК от 18 ноября 1925 г. был слит с Наркомвнешторгом в единый наркомат внешней и внутренней торговли. Новый наркомат сделался общесоюзным в от-

ношении своих функций по внешней торговле и директивным в области внутренней торговли.

При Совете Труда и Обороны СССР состояла также Государственная арбитражная комиссия для разрешения имущественных споров предприятий обобществленного сектора.

В рассматриваемый период крупную роль продолжала играть Рабоче-Крестьянская инспекция, на обследовательскую работу которой опирались и правительство и плановые органы.

С образованием Союза ССР возник, как уже было отмечено, объединенный Наркомат РКИ СССР, и наркоматы РКИ союзных республик оказались в его директивном подчинении. Но по линиям Красной Армии и военного флота, а также транспорта централизация шла дальше директивного руководства. Инспектирование по этим линиям полностью сосредоточилось в НК РКИ СССР. В этой части НК РКИ СССР являлся фактически общесоюзным Наркоматом (что объясняется, естественно, общесоюзным характером военно-морского дела и транспорта.

Помимо этого Рабоче-Крестьянская инспекция подверглась значительной перестройке и по существу и по методам своей работы. По мысли В. И. Ленина, одной из важнейших задач того момента было улучшение государственного аппарата и перестройка его на основах научной организации труда и управления. XII съезд, осуществляя предложение В. И. Ленина, признал необходимым организационно связать РКИ и ЦКК РКП(б) на почве выполнения возлагаемой на них задачи усовершенствования государственного аппарата [1].

Соответственно с этим в положении о НК РКИ СССР, утвержденном 12 ноября 1923 г., предусматривалось, что этот наркомат является основным органом советской власти по проведению в жизнь мероприятий к усовершенствованию госаппарата, полному овладению им и приспособлению его к задачам социалистического строительства.

НК РКИ освобождался от функций документального контроля, текущего контроля за денежными операциями, обязательной дачи заключений по сметам и отпуску средств ведомствам и пр. Все эти функции пере-

---

[1] См. ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. I, Политиздат, 1940, стр. 498—499.

ходили к Наркомфину. РКИ под руководством членов ЦКК строила свою работу на методе широких обследований командных узлов хозяйства и управления.

Интересно отметить предоставление органам РКИ права приостанавливать явно незаконные распоряжения и действия ревизуемых учреждений и должностных лиц.

В указанный период было поднято значение Центрального статистического управления. Образованному, согласно постановлению ЦИК СССР, ЦСУ СССР [1] были предоставлены Президиумом ЦИК (19 апреля 1926 г.) все права, присвоенные объединенным Наркоматам [2], а несколько ранее управляющий ЦСУ был введен в состав СНК СССР с правом решающего голоса.

Для предварительного рассмотрения и разработки вопросов при СНК СССР были образованы комиссии — Законодательных предположений и Административно-финансовая, первоначально названная Финансово-административной комиссией.

Согласно положению о КЗП [3], она действовала под непосредственным общим наблюдением председателя СНК. Состояла она из председателя и членов, персонально назначаемых СНК. Ведению КЗП подлежало предварительное рассмотрение и редактирование в соответствии с действующим законодательством проектов декретов и постановлений, имеющих законодательный характер.

Иной характер деятельности имела Административно-финансовая Комиссия [4]. Ее назначением было предварительное рассмотрение вопросов, подлежащих утверждению СНК или СТО. К ее компетенции относились отдельные вопросы, связанные с составлением и исполнением бюджета, вопросы сверхсметных ассигнований, текущее налогое законодательство, дела о наложении дисциплинарных взысканий на должностных лиц, рас-

---

[1] Вестник СНК и СТО СССР, 1923, № 2, ст. 48.

[2] СЗ СССР 1926 г. № 21, ст. 138.

[3] Положение о КЗП было утверждено СНК СССР 11 сентября 1923 г., Вестник ЦИК, СНК и СТО 1923 г., № 6, ст. 147. См. также наказ об его работе, утвержденный постановлением СНК СССР 18 сентября 1923 г. Вестник ЦИК, СНК и СТО, 1923 г., № 6 ст. 14.

[4] См. Положение о АФК, утвержденное СНК СССР от 9 октября 1923 г. Вестник ЦИК, СНК и СТО, 1923, № 7, ст. 207 и изданное в отмену его от 22 апреля 1924 г., Вестник ЦИК, СНК и СТО, 1924, № 5, ст. 177.

смотрение разногласий между ведомствами в области текущей работы, штатные вопросы, рассмотрение жалоб на постановления Тарифной комиссии, а также жалоб на решения Государственной арбитражной комиссии при СТО и т. д.

### 3. Местные органы государственной власти

После разгрома белогвардейцев и интервентов задачи экономического возрождения страны требовали перестройки работы советских органов и, прежде всего, местных Советов. Вся деятельность Советов была подчинена гигантскому плану возрождения страны, и в соответствии с этой задачей VIII Всероссийский съезд Советов принял ряд постановлений: «О разработке положения об областных хозяйственных органах и о губернских и уездных экономических совещаниях», «О местных органах экономического управления», «О мерах укрепления и развития крестьянского сельского хозяйства», «О привлечении женщин к хозяйственному строительству», «О местных фондах снабжения», «О тяжелой индустрии», «Об электрификации России» и др.[1]

Мы остановимся на постановлении съезда «О Советском строительстве»[2]. Съезд прежде всего подчеркнул необходимость усиления контроля со стороны ВЦИК за работой Советов, в связи с чем предложил ему производить систематические обследования губернских исполнительных комитетов, с заслушиванием их отчетов на сессиях ВЦИК. В разделе II о Президиуме Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета съезд в дополнение к § 8 первого раздела постановления VII Всероссийского съезда Советов, уточняя и дополняя компетенцию Президиума ВЦИК, предоставил ему право разрешать вопросы, касающиеся взаимоотношений между народными комиссариатами, главками и центрами, с одной стороны, и исполнительными комитетами местных Советов — с другой.

IV раздел постановления VIII Всероссийского съезда Советов был посвящен вопросу «О взаимоотношениях центральных и местных органов». Здесь было указано,

---

[1] См. СУ 1921 г. № 1, ст.ст. 4—11.

[2] СУ 1921 г. № 1, ст. 1.

что постановления местных съездов Советов могут быть отменены лишь вышестоящими съездами и их исполкомами, ВЦИК и его Президиумом. Постановления же исполкомов и их президиумов могут отменяться также и Советом Народных Комиссаров. Таким образом, народные комиссариаты не имели права отмены постановлений съездов местных Советов.

С другой стороны, приостановление исполкомами распоряжения отдельных народных комиссариатов допускалось только в исключительных случаях, причем Президиум ВЦИК, рассматривая вопрос о приостановлении распоряжения, привлекал к ответственности либо наркома, отдавшего явно противоречащее законам распоряжение, либо исполком, незаконно приостановивший распоряжение наркома.

Устанавливалось, что центральные ведомства ведут все дела на местах через Советы и их отделы. С этой целью самостоятельные местные органы центральных ведомств упраздняются либо непосредственно подчиняются исполкомам, за исключением случаев, предусмотренных специальными постановлениями ВЦИК или его Президиума.

В целях повышения самостоятельности и ответственности Советов, VIII съезд Советов поручил Президиуму ВЦИК пересмотреть вопрос о лицах, командируемых на места центральными учреждениями, в направлении постепенного упразднения института уполномоченных и передачи их функций местным Советам. С той же целью поручалось Совету Народных Комиссаров пересмотреть положение о наркоматах и их органах на местах.

Большой раздел V постановления VIII Всероссийского съезда Советов был посвящен вопросу «О работе местных Советов и их Исполнительных Комитетов». В этом разделе VIII съезд подтверждал необходимость неуклонного проведения в жизнь постановления VII Всероссийского съезда Советов о порядке деятельности Советов, указывал на необходимость регулярных выборов Советов и проведения их съездов, предложил образовать городские Советы во всех поселениях городского типа и проводить пленумы городских Советов не реже двух раз в месяц. В отношении исполнительных комитетов съезд также требовал регулярного созыва их заседаний и установил, что волостные и уездные испол-

комы должны собираться не реже одного раза в неделю, губернские — не реже одного раза в две недели.

VIII съезд указал на необходимость привлечения возможно большего количества рабочих и крестьян на совещания, проводимые исполкомами. С этой целью такие совещания, как и заседания исполкомов, рекомендовалось проводить, по возможности, на фабриках и заводах.

Таким образом с окончанием гражданской войны были указаны пути перестройки работы Советов применительно к новым задачам.

В осуществление постановлений VIII Всероссийского съезда Советов Президиум ВЦИК издал ряд постановлений и циркулярных указаний, уточнявших права Советов и организовавших их работу.

8 февраля 1921 г. Президиум ВЦИК издал постановление «О регулярных перевыборах Советов и о созыве в установленные сроки съездов Советов» [1].

В период гражданской войны, когда лучшие силы Советов ушли на фронт, не могло не создаться такого положения, при котором советская работа сосредоточилась в руках узкого круга лиц главным образом в исполнительных органах Советов. Съезды Советов стали созываться менее регулярно. С окончанием гражданской войны необходимо было укрепить работу Советов на демократических основах, обеспечить регулярное проведение съездов Советов, пленумов Советов и исполкомов и широко привлечь трудящихся к работе Советов и других государственных учреждений.

Поэтому VIII Всероссийский съезд Советов наметил ряд конкретных мероприятий, направленных на укрепление работы Советов.

Президиум ВЦИК предложил исполнительным комитетам под их коллективной ответственностью неуклонно выполнять постановление VIII съезда о выборах местных Советов в установленные сроки. Было издано постановление Президиума ВЦИК «О созыве регулярных расширенных Совещаний представителей сельских Советов, волостных Исполнительных Комитетов и уездных Исполнительных Комитетов» [2]. Совещания при исполкомах должны

---

[1] СУ 1921 г. № 11, ст. 72.

[2] СУ 1921 г. № 12, ст. 77.

были созываться их председателями с целью координирования действий исполкомов и их президиумов в наиболее важных отраслях работы, а также установления деловой связи с исполнительными органами власти на местах. На расширенных совещаниях должны были обсуждаться наиболее важные вопросы хозяйственного строительства, управления, борьбы с волокитой. Обсуждению подлежали и доклады с мест о выполнении населением различного рода повинностей, и особенно — трудовой повинности в городах и поселениях городского типа.

Президиумом ВЦИК было принято постановление «Об организации городских Советов Рабочих и Крестьянских Депутатов»[1], в котором всем губисполкомам предлагалось незамедлительно восстановить городские Советы в тех уездных центрах, где они в условиях гражданской войны были упразднены, и организовать заново там, где их ранее не было. Предлагалось также организовать Советы в фабрично-заводских поселках.

Ко времени IX Всероссийского съезда Советов вполне назрел вопрос о некоторых организационных изменениях в работе и структуре местных Советов и их исполнительных органов. Необходимые изменения и были внесены съездом. В постановлении «О советском строительстве»[2] съезд удлинил срок полномочий Советов, так как слишком частые выборы (2—3 раза в год) отрицательно сказывались на повседневной деловой работе Советов. С этой целью, во изменение ст. 54 Конституции РСФСР и соответствующих постановлений VII и VIII Всероссийских съездов Советов, IX съезд установил, что очередные съезды Советов автономных республик и областей, а также губернские, уездные и волостные съезды Советов созываются один раз в год. В этот же срок (один раз в год) производятся выборы городских и сельских Советов. Правда, губернским исполнительным комитетам предоставлялось право, в случае необходимости, созывать внеочередные уездные съезды Советов, а уездным исполкомам — волостные съезды Советов, на которых могли избираться исполкомы. Созыв внеочередных съездов Советов автономных республик,

---

[1] СУ 1921 г. № 11, ст. 71.
[2] СУ 1922 г. № 4, ст. 42.

областей и губерний проводился только по решению Президиума ВЦИК.

Кроме того, IX Всероссийский съезд Советов в дополнение к ст. 57 Конституции РСФСР и во изменение постановления VIII Всероссийского съезда Советов о работе местных Советов, предоставил право губернским съездам Советов расширять состав губернского исполкома сверх нормы, установленной Конституцией и решением VIII съезда, за счет включения в состав губисполкома по одному (или более) представителю от уезда и от каждого промышленного района. Губисполкомы должны были проводить свои расширенные заседания (сессии) в сроки, установленные ими же. Была существенно изменена и структура исполнительных комитетов, установленная Конституцией и частично измененная VIII съездом Советов. IX съезд ликвидировал следующие отделы уисполкомов: рабоче-крестьянской инспекции, юстиции, народного хозяйства и чрезвычайной комиссии. Вместо них разрешалось соответствующим отделам губисполкома назначать уполномоченных этих отраслей управления при уисполкомах.

При исполкомах городов (кроме губернских и уездных) с утверждения губисполкома могли быть образованы следующие отделы: управления, народного образования, коммунального хозяйства и здравоохранения. Отделы при волостных исполнительных комитетах, а также волостные экономические совещания упразднялись с соответствующим уменьшением числа членов волисполкома. Функции волостного исполнительного комитета распределялись между его членами по особо установленному положению ВЦИК.

В связи с организационными изменениями в системе Советов вскоре после IX Всероссийского съезда Советов были пересмотрены ранее изданные положения о сельских Советах и волостных исполнительных комитетах, и были впервые изданы положения о губернских и уездных съездах Советов, городских Советах и их исполнительных комитетах.

Первым по времени после IX Всероссийского съезда Советов было разработано и 26 января 1922 г. утверждено ВЦИК «Положение о Советах Губернских, Уездных и заштатных городов и поселков городского типа»[1].

---

[1] СУ 1922 г. № 10, ст. 90.

В соответствии со ст. 57 Конституции и пунктом 5 постановления VIII Всероссийского съезда Советов «О Советском строительстве», во всех губернских, уездных, заштатных городах и в поселках городского типа должны организоваться Советы рабочих и крестьянских депутатов. В заштатных (безуездных) городах и поселках городского типа городские Советы образуются при наличии не менее 2 000 избирателей (или 10 000 жителей) по расчету 1 депутат на 200 избирателей. При количестве населения менее 10 000 образуются сельские Советы, которые действуют на основании общего положения о сельских Советах. В губернских и уездных городах Советы исполнительных органов не образуют, а обслуживаются соответственно губернскими и уездными исполкомами. Президиумы этих исполкомов являются в то же время президиумами городских Советов. Что касается Советов заштатных городов и поселков, то они (за исключением тех, где находятся волисполкомы) из своего состава избирают исполнительные комитеты, а исполкомы выделяют Президиум (председателя, заместителя и секретаря). При горисполкомах заштатных городов и поселков городского типа могут быть образованы с утверждения губисполкома отделы: управления, народного образования, здравоохранения и местного хозяйства.

Положением определялись в общих чертах и предметы ведения городских Советов, а также права и обязанности членов городских Советов. С целью вовлечения членов Горсовета в работу отделов, городским и поселковым Советам предоставлено было право образования секций. Руководство секцией возлагалось на заведующего соответствующим отделом губернского, уездного или городского исполнительного комитета через избираемое секцией бюро. Общее руководство секциями возлагалось на президиумы исполкомов. Секции рассматривали по специальности: 1) очередные задания соответствующего отдела; 2) вопросы, подлежащие внесению на пленарное заседание Совета; 3) вопросы, возбуждаемые членами секций в порядке их инициативы. Членам секций предоставлялся свободный доступ в отделы и возможность практического ознакомления с работой отделов.

Положение определяло в общих чертах и взаимоотношения городского Совета с другими органами власти.

Одновременно с Положением о городских Советах было опубликовано «Положение об уездных съездах Советов и их исполнительных комитетах» [1].

Положением устанавливалось, что уездный съезд Советов созывается один раз в год и составляется из делегатов сельских Советов (1 делегат на 2000 жителей), Советов городов, фабрично-заводских поселков, фабрик и заводов, находящихся вне поселений (1 делегат на 200 избирателей). Если уездному съезду Советов непосредственно предшествует волостной съезд Советов, выборы представителей от сельских Советов производятся на волостных съездах. Города с населением свыше 10 000 человек избирают представителей непосредственно на губернский съезд Советов. Положением были определены задачи уездного съезда Советов.

На него возлагалось: «а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов советской власти; б) принятие мер к поднятию уезда в культурном и хозяйственном отношениях; в) разрешение всех вопросов, имеющих для данного уезда чисто местное значение, и г) объединение всей советской деятельности в пределах данного уезда» [2]. Уездный съезд Советов избирает исполнительный комитет, являющийся в пределах своей компетенции в период между съездами высшим органом власти на территории уезда. Он подчиняется кроме губернского съезда Советов также губернскому исполкому и его президиуму, Президиуму ВЦИК и СНК РСФСР.

К предметам ведения Уисполкома положение относило: 1) проведение регулярных выборов сельских, городских и других Советов, а также регулярный созыв съездов Советов; 2) созыв расширенных уездных совещаний; 3) руководство работой всех отделов исполкома; 4) проведение в жизнь постановлений высших органов власти; 5) объединение деятельности всех органов власти на территории уезда, кроме городских Советов заштатных городов; 6) издание обязательных постановлений и 7) составление местного бюджета.

Уездный исполнительный комитет избирает президиум и образует следующие отделы: управления, труда,

---

[1] СУ 1922 г. № 10, ст. 91.
[2] СУ 1922 г. № 10, ст. 91.

земельный, военный, народного образования, продовольствия, финансовый, местного хозяйства, здравоохранения. При уездном исполкоме имеются уполномоченные губернских отделов рабоче-крестьянской инспекции, почты и телеграфа, юстиции, чрезвычайной комиссии и статистического бюро. Уполномоченные руководят соответствующими отраслями под наблюдением уездного исполнительного комитета.

Изданием Положения о губернских съездах Советов и губернских исполнительных комитетах завершалось организационное оформление местных Советов и их съездов. Положение о губернских съездах Советов и губернских исполнительных комитетах было утверждено на 4-й сессии ВЦИК IX созыва 31 октября 1922 г.[1]. Оно обобщало опыт организации и деятельности губернских съездов Советов и их исполкомов и определяло наиболее четкую структуру построения аппарата исполкома, его функции и задачи, на основе постановления IX Всероссийского съезда Советов. Губернский съезд Советов, созываемый один раз в год, состоял из делегатов, избираемых городскими Советами, Советами поселков городского типа с населением свыше 3000 жителей и заводами и фабриками, расположенными вне городов и поселков, по расчету 1 делегат на 10 000 жителей, остальные же Советы городов, поселков, фабрик и заводов, с населением менее 3000 жителей посылали 1 делегата от каждых 2000 избирателей (но не свыше 300 делегатов на всю губернию).

На губернский съезд Советов возлагалось руководство деятельностью всех подчиненных ему органов власти, а также контроль за работой учреждений и предприятий, подчиненных центральным органам. К исключительному праву губернского съезда Советов Положением относилось: рассмотрение и утверждение местного бюджета, отчетов о деятельности губернского исполнительного комитета и его отделов, а также уездных исполнительных комитетов, выборы губернского исполнительного комитета и выборы делегатов на Всероссийский съезд Советов. Вообще ведению губернского съезда Советов подлежали все вопросы местного значе-

---

[1] СУ 1922 г. № 72—73, ст. 907.

ния, а также обсуждение вопросов, имеющих общегосударственное значение.

Губернский исполнительный комитет избирался губернским съездом Советов на один год. Положение устанавливало, что сессии губисполкома созываются не реже 3 раз в год и очередные его заседания не реже 1 раза в месяц. Решения, принятые на сессии, имели силу решений губернского съезда Советов.

На очередных заседаниях губернского исполнительного комитета рассматриваются вопросы: а) текущей деятельности президиума и отделов; б) проведения в жизнь законов, постановлений и распоряжений центральных органов, в) охраны революционного порядка и безопасности; г) объединения деятельности всех советских учреждений.

Губисполком имел право приостановить проведение в жизнь распоряжения народного комиссара при явном несоответствии этого распоряжения постановлениям СНК и ВЦИК. Губисполкому предоставлялось право издания в порядке управления обязательных постановлений. Губисполком избирал президиум в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и членов.

При губернском исполнительном комитете образованы были губернское экономическое совещание и отделы: управления, военный, финансовый, земледелия, народного хозяйства, образования, труда, рабоче-крестьянской инспекции, продовольствия, здравоохранения, политический, коммунальный, статистический. С разрешения Президиума ВЦИК могли быть образованы и другие отделы.

26 января 1922 г. было опубликовано новое Положение о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах[1]. Волостной съезд Советов, согласно Положению, составлялся из представителей сельских Советов волости (один делегат на каждые 10 членов Совета) и созывался волостной избирательной комиссией, образуемой уездным исполнительным комитетом. Волостной съезд Советов избирал исполнительный комитет, между членами которого распределялись обязанности по руководству различными отрас-

---

[1] СУ 1922 г. № 10, ст. 92.

лями управления. Председатель вика обязывался следить за точным и своевременным исполнением распоряжений вышестоящих органов, объединял и согласовывал работу членов исполнительного комитета, созывал заседания исполкома и нес ответственность за работу волисполкома перед президиумом уездного исполнительного комитета.

Волостной исполнительный комитет заслушивал отчеты председателя и членов исполкома, назначал и утверждал в должности работников волости, утверждал смету волисполкома; наблюдал за правильным распределением среди населения и своевременным поступлением налогов; разрешал жалобы на неправильные действия сельских Советов, принимал меры к охране порядка и т. д. Волисполком периодически созывал совещания председателей сельских Советов для обсуждения важнейших вопросов.

26 января 1922 г. также было утверждено ВЦИК Положение о сельских Советах[1], согласно которому сельские Советы должны были избираться на 1 год. Для организации выборов назначался уполномоченный или образовывалась избирательная комиссия в составе двух представителей от сельского Совета и одного от волисполкома. Представитель от волисполкома является председателем комиссии. Избирательная комиссия или уполномоченный по выборам оповещают население о дне выборов, определяют границы сельского избирательного района, составляют список лиц, лишенных избирательных прав, организуют предвыборные собрания для ознакомления населения с порядком выборов, с избирательными правами населения, с задачами и деятельностью Советов.

Сельские Советы образуются в населенных пунктах, насчитывающих не менее 400 жителей, по расчету один депутат на 200 человек населения, но так, чтобы число депутатов сельского Совета не превышало 25. В селениях, насчитывающих менее 400 жителей, сельские Советы не образуются и трудящиеся таких селений участвуют в выборах сельского Совета соседнего села или объединяются с соседними селениями и хуторами для совместных выборов общего сельского Совета, либо

[1] СУ 1922 г. № 10, ст. 93.

решают вопросы управления на общих собраниях села, деревни и т. п., в соответствии с § 57 Конституции РСФСР. В такого рода селениях и в тех случаях, когда вопросы управления решаются на общем собрании избирателей, последнее избирает председателя, ответственного за выполнение постановлений общего собрания и других органов. Население совхозов и предприятий, лежащих вне села, принимает участие в выборах сельского Совета на общих основаниях, изложенных в Конституции, а также и в соответствии с постановлением VII Всероссийского съезда Советов.

Заседания сельского Совета созываются председателем не реже двух раз в месяц. К предметам ведения сельского Совета относятся: 1) выполнение постановлений вышестоящих исполкомов и содействие представителям органов власти в выполнении их задач; 2) охрана порядка и повышение хозяйственного и культурного уровня населения; 3) привлечение трудящихся к строительству во всех областях местной культурной и хозяйственной жизни.

В селениях с числом жителей свыше 10 000 сельский Совет избирает исполнительный комитет (председатель и два члена). В селениях, насчитывающих менее 10 000 жителей, исполнительным органом сельского Совета является председатель сельского Совета. Отделы при сельских Советах не образуются.

Ленин в выступлении на 4-й сессии ВЦИК IX созыва 31 октября 1922 г. отметил важное значение положений о Советах и их съездах: «... из вопросов, не менее важных, надо остановиться на вопросе, который вы также здесь подвели к окончательному решению. Это — вопрос о съездах советов на местах и о губисполкомах... Отношение мест к центру составляло нашу немалую задачу, и я вовсе не хочу сказать, что эта задача всегда решалась нами идеально: при общем уровне культуры, который мы имеем, нам о таком идеальном решении мечтать нечего. Но что она решена искреннее, правдивее и прочнее, чем в каком бы то ни было другом государстве, — это мы можем сказать смело» [1].

Социалистическая революция вызвала к жизни про-

---

[1] Ленин, Соч., т. XXVII, Речь на 4-й сессии ВЦИК IX созыва, стр. 319—320.

цесс изменения старого административно-территориального деления. В 1918 г. идет образование новых волостей и изменение границ старых. Одной из причин значительного увеличения числа волостей явился раздел помещичьих земель. Но главной причиной являлось несоответствие старого административного деления новому экономическому укладу жизни деревни. Возникает целый ряд новых губерний и уездов. Наряду с этим идет процесс перемещения губернских и уездных центров.

Совет Народных Комиссаров РСФСР постановлением (27 января 1918 г.) «О порядке изменения границ губернских, уездных и проч.» [1] установил общий для всех волостей порядок разрешения вопросов, связанных с изменением границ. Было установлено, что все «вопросы об изменении границ губерний, уездов и волостей разрешаются всецело местными Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов», и что при «переходе частей одной губернии или области к другой, возникающие технические вопросы и недоразумения разрешаются смешанными комиссиями заинтересованных губернских Советов или съездов [2].

Постановление Совета Народных Комиссаров от 15 июля 1919 г. «О порядке разрешения вопросов об изменении границ губерний, уездов и волостей» [3] существенно изменяло постановление от 27 января 1918 г. Теперь вопрос об изменении границ разрешается только Народным Комиссариатом Внутренних Дел по представлению губернских исполнительных комитетов. Вопрос об образовании новой волости или об изменении границ старой рассматривается предварительно волостными съездами Советов, если новая волость образуется из селений нескольких смежных волостей, или на уездных съездах, если новая волость образуется из селений нескольких уездов. Постановления этих органов с заключением губернского исполнительного комитета с подробным изложением причин, вызывающих необходимость того или иного изменения границ или образования новой административной единицы, представляются в Народный Комиссариат Внутренних Дел, который и принимает окончательное решение.

---

[1] СУ 1918 г. № 21, ст. 318.

[2] Там же.

[3] СУ 1919 г. № 36, ст. 356.

Постановлением 15 июля 1919 г. Правительство отметило желательность слияния мелких волостей в одну, принимая среднее население волости в 10 000 человек.

Одновременно с изменением границ внутри старого губернского деления центральная власть еще в первые годы Советской власти стремилась осуществить и новое административное деление. Это, в частности, нашло свое выражение в постановлении Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 23 декабря 1918 г. «Об областных объединениях»[1], где указывалось, что впредь до коренного пересмотра административного деления сохраняются уездные, губернские и областные центры и что основная задача областных объединений заключается в быстром, неуклонном проведении в жизнь распоряжений центральных органов власти.

Постановлением утверждались три областные объединения:

1) Уральское в составе губерний: Пермской, Вятской, Уфимской и Оренбургской.

2) Западное — в составе губерний: Смоленской, Могилевской, Витебской, Минской и Гродненской.

3) Северное — в составе губерний: Петроградской, Олонецкой, Псковской, Новгородской, Архангельской, Северо-Двинской и Череповецкой.

Вопрос о выходе губерний из областного объединения решался губернскими съездами Совстов, но с утверждения Президиума ВЦИК.

В городах, являющихся губернскими центрами, губернский исполнительный комитет и его отделы сливаются с областным исполнительным комитетом и его отделами. При областном исполкоме, впредь до издания особого положения о нем, временно устанавливались следующие отделы: 1) управления, 2) чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, 3) финансовый, 4) труда, 5) юстиции, 6) просвещения, 7) земледелия, 8) совет народного хозяйства, 9) народного продовольствия (снабжения). Заведывающие областными отделами подлежали утверждению соответствующих народных комиссаров. ВЦИК поручал народным комиссариатам разработать соответствующие положения об

---

[1] СУ 1918 г. № 99, ст. 1019.

областных отделах, структуре и функциях и представить ему на утверждение.

В силу ряда причин областные объединения к концу гражданской войны прекратили свое существование. А с окончанием гражданской войны правительство вновь занялось вопросом нового административного деления. Еще на VIII Всероссийской конференции РКП(б) (2—4 декабря 1919 г.) был поднят вопрос о новом административно-хозяйственном делении РСФСР. К тому времени на местах интенсивно развернулась перекройка уездов и волостей по собственной инициативе самих Советов, приспособлявших свои территории к тем политическим и экономическим потребностям, которые выдвигались жизнью.

В связи с этим VII Всероссийский съезд Советов РСФСР в постановлении о советском строительстве записал:

«VII Всероссийский Съезд поручает Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету разработать практически вопрос о новом административно-хозяйственном делении РСФСР.

Впредь до решения этого вопроса Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом образование новых административно-хозяйственных единиц, а также введение нового районного деления всей или части территории РСФСР по каким-либо отдельным отраслям хозяйства или управления, в каждом отдельном случае, разрешается Советом Народных Комиссаров после предварительного обсуждения вопроса всеми заинтересованными исполнительными комитетами и народными комиссарами»[1].

Но продолжавшаяся гражданская война не позволила практически осуществить постановление съезда.

Вопрос о новом административном делении был также предметом обсуждения VIII Всероссийского съезда Советов, который поручил Президиуму ВЦИК:

«Ускорить работу по проведению нового административно-хозяйственного деления Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, преимущественно на основе экономического тяготения. Обязать все ведомства в месячный срок закончить свои работы

---

[1] СУ 1919 г. № 64, ст. 578.

по районированию и представить их в административную комиссию при Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете. Выработка общего плана административно-хозяйственного деления отнюдь не препятствует проведению в жизнь утвержденных планов отдельных районов [1].

В другом постановлении VIII Всероссийский съезд поручил Совету Труда и Обороны к ближайшей сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета разработать «Положение об областных и хозяйственных органах и об их отношениях к Совету Труда и Обороны, с одной стороны, и к губернским экономическим совещаниям — с другой» [2].

Эти постановления VII и VIII Всероссийских съездов Советов легли в основу разработанных административной комиссией ВЦИК «Основных положений» о районировании, которые были утверждены ВЦИК в марте 1921 г.

Тогда при Государственной плановой комиссии была организована «Комиссия по районированию», которая сосредоточила в своих руках все дело районирования. По непосредственному указанию Ленина «Комиссия по районированию» разработала новый проект районирования по схеме — район, округ, область. В марте 1922 г. на XI съезде РКП(б) Ленин в отчетном докладе ЦК говорил: «У нас теперь деление России на областные районы произведено по научным основаниям, при учете хозяйственных условий, климатических, бытовых, условий получения топлива, местной промышленности и т. д. На основании этого деления созданы районные и областные экосо» [3].

Вопрос о районировании был рассмотрен на XII партийном съезде (17—25 апреля 1923 г.). Съезд признал прежнее административно-территориальное деление несоответствующим новым политическим и экономическим потребностям страны, но указал, что введение нового деления требует осторожного подхода и большого срока [4]. Съезд поручил ЦК партии принять меры к вне-

---

[1] СУ 1921 г. № 1, ст. 1.

[2] СУ 1921 г. № 1, ст. 8.

[3] Ленин, Соч., т. XXVII, XI съезд РКП(б), стр. 259.

[4] См. ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. I, Политиздат, 1940, стр. 497.

сению большей планомерности в работу по изменению административного деления.

Разработанный Госпланом и Административной комиссией Президиума ВЦИК план нового хозяйственно-административного деления съезд признал лишь предварительной рабочей гипотезой, нуждающейся в дополнении, проверке и разработке на основе опыта. Съезд поручил ЦК партии провести для начала новый план административно-хозяйственного деления, наряду с работами, проводимыми в этом направлении на Украине, в двух районах РСФСР, в промышленном (Урал) и сельскохозяйственном (Северный Кавказ), с организацией в них областных исполкомов. Съезд указал, что основной задачей нового деления должно быть упрощение, удешевление и большее приближение государственного аппарата к трудящимся массам.

В осуществление директив XII партийного съезда, а также постановления ВЦИК X созыва было разработано и 3 ноября 1923 г. декретом ВЦИК введено в действие Положение об Уральской области[1]. Уральская область была образована из четырех губерний: Екатеринбургской, Пермской, Тюменьской и Челябинской и разделялась на 15 округов. Каждый округ разделен был на районы. В основание того и другого деления положены были административно-экономические признаки.

Высшим органом власти на территории области, округа и района являлись соответствующие съезды Советов, а в период между съездами — исполнительные комитеты и их президиумы[2].

Областной съезд Советов составлялся из представителей городских Советов и Советов поселков городского типа, фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений, и окружных съездов Советов по расчету: от окружных съездов 1 депутат на 25 тысяч жителей и от Советов городов и поселков, фабрик и заводов — 1 депутат на 5000 избирателей. Окружной съезд Советов составлялся из представителей сельских Советов и Советов городов, фабрично-заводских поселков и Советов фабрик и заводов, находящихся вне городских поселений, по расчету: от сельских Советов 1 депутат

---

[1] СУ 1923 г. № 66, ст. 632.

[2] СУ 1923 г. № 103—104, ст. 1028.

на 5000 жителей, а от других Советов — по одному депутату на 500 избирателей. Районный съезд Советов составлялся из представителей Советов района по расчету: от сельских Советов по одному депутату на 1000 жителей, от других — по одному депутату на 100 избирателей.

Ведению съездов Советов подлежало:

1) рассмотрение и решение местных вопросов; 2) утверждение местного бюджета, а также отчета исполнительного комитета о его исполнении; 3) рассмотрение и утверждение отчетов подведомственных органов власти, выборы исполнительных комитетов и делегатов на вышестоящие съезды Советов.

Положение устанавливало сроки созыва очередных заседаний исполкомов: областных не реже одного раза в месяц, окружных — не реже одного раза в две недели и районных не реже одного раза в неделю.

При исполнительных комитетах образовывались следующие отделы с некоторыми отступлениями применительно к различным исполкомам): 1) военный (военный комиссариат), 2) финансовый, 3) земельный, 4) народного хозяйства, 5) коммунальный, 6) труда, 7) народного образования, 8) здравоохранения, 9) социального обеспечения, 10) государственного политического управления, 11) Рабоче-крестьянской инспекции, 12) административный, 13) статистическое бюро. При областном исполнительном комитете состояли уполномоченные народных комиссариатов: внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфов, продовольствия. При президиуме областного исполнительного комитета состояла плановая комиссия.

При окружных исполнительных комитетах отделов народного образования, здравоохранения и социального обеспечения не было, и руководство в этих отраслях осуществлялось общим отделом, который разделялся на соответствующие отделения.

При районных исполнительных комитетах создавалась лишь одна общая канцелярия, в которой сосредоточивалось делопроизводство по всем вопросам, входящим в ведение районного исполнительного комитета. Текущая работа районного исполкома распределялась между членами исполнительного комитета.

Положение подробно определяет предметы ведения

областных, окружных и районных исполнительных комитетов по отдельным отраслям работы Советов.

Переход к восстановлению народного хозяйства на основе нэпа вызвал необходимость перестройки и оживления работы Советов в соответствии с новыми задачами. 30 мая 1921 г., выступая на заседании ВЦИК VIII созыва по вопросу об экономических органах на местах, Ленин указывал, что одной из самых важных задач является теперь задача привлечения к работе Советов масс: «... чтобы действительно кроме членов партии и, во всяком случае, кроме представителей своего ведомства заинтересована была в работе и привлечена к ней возможно более широкая масса беспартийных» [1].

Первые же годы восстановления народного хозяйства привели к значительным успехам. С ростом социалистической промышленности увеличивался численно и рабочий класс. Это способствовало укреплению диктатуры пролетариата. Подъем сельского хозяйства вызвал рост политической активности крестьянских масс.

XIII съезд РКП(б) в резолюции по докладу Молотова отметил:

«В связи с общим подъемом страны идет рост политической активности рабочих масс, находящий себе выражение в начавшемся оживлении работы Советов, профсоюзных органов, в росте культурно-просветительных, бытовых и других рабочих организаций.

Особое значение имеют: оживление работы Советов рабочих и крестьянских депутатов (создание при них секций, комиссий и совещаний с привлечением в них значительного количества рабочих, служащих и крестьян)...

В росте и оживлении работы этих организаций находит свое выражение развертывание пролетарской общественности, иначе говоря, развертывание подлинной рабочей демократии» [2].

Теперь задача состояла в том, чтобы эту возрастающую активность трудящихся использовать на укрепление советского строя, на повышение роли Советов, а это, в свою очередь, требовало незамедлительной перестройки работы местных Советов, перехода от методов

---

[1] Ленин, Соч., т. XXVI, стр. 413.

[2] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. I, Политиздат, 1940, стр. 572.

военного коммунизма к работе в условиях новой обстановки (когда необходима мобилизация творческой энергии и инициативы всего народа на восстановление хозяйства страны).

В этот период многие Советы на местах и особенно сельские Советы продолжали работать попрежнему, не концентрируя главного внимания на вопросах хозяйственного и культурного строительства, ограничивая сферу своей деятельности вопросами административно-исполнительного характера, широко практикуя методы приказа, а в отдельных случаях осуществляя незаконные поборы, конфискации и т. п.

Это крайне отрицательно сказалось осенью 1924 г. на ходе и итогах избирательной кампании, когда значительно снизился процент явки избирателей на выборы по сравнению с прошлыми выборами. В среднем по РСФСР приняло участие в выборах местных Советов лишь 31 процент избирателей, а в отдельных местностях — не выше 19 процентов. Это было время усиленного классового расслоения деревни, сопровождавшегося попытками кулаков проникнуть в Советы.

Партия со всей остротой поставила перед местными Советами вопрос о перестройке и улучшении их работы, об оживлении их деятельности, отмечая, что оживление это возможно только при условии вовлечения широких масс города и деревни в практическую работу Советов и создания вокруг Советов широкого актива.

Октябрьский Пленум ЦК РКП(б) (25—27 октября 1924 г.) указал, что оживление Советов является одной из основных и наиболее острых задач. В резолюции пленума отмечалось:

«... вместе с экономическим укреплением растет политическая активность всей крестьянской массы. Этот рост политической активности крестьянства вообще, и особенно маломощных крестьян, партия должна стремиться направить прежде всего на оживление советов, на усиление деятельности советских, кооперативных и других организаций. Эта задача — оживления советов в деревне, связанная с общим вопросом об оживлении работы советов, является одной из основных и наиболее острых задач момента» [1].

[1] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 1, Политиздат, 1940, стр. 631.

Пленум указал, что в связи с укреплением советского строя и создавшимися в стране политическими условиями необходимо, чтобы Советы в деревне возглавляли творческую инициативу крестьянства путем большего их втягивания в работу сельских Советов и волостных съездов и исполкомов. Пленум подчеркнул, что оживление работы Советов должно привести к созданию вокруг партии и Советов подготовленных кадров активных беспартийных крестьян, посредством которых партия укрепляла бы связи с крестьянством и осуществляла бы руководство крестьянскими массами, «... а сама крестьянская масса должна стать еще ближе к работе советов, должна еще больше почувствовать их своими близкими и руководящими органами и действительно оживить работу советов» [1].

Пленум потребовал строжайшего соблюдения революционной законности, решительной борьбы против всех видов произвола, против взяточничества, всемерной борьбы с бюрократизмом и другими видами нарушения революционной законности и в связи с этим поставил ряд важнейших задач, как-то: «Проведение в Советы и Исполкомы большего количества беспартийных крестьян и крестьянок, в особенности тех, которые имеют авторитет в крестьянской среде, лучше выражают настроения крестьянства, могут быть полезными работниками в Советах, Исполкомах»; более правильное соблюдение выборности, устранение незаконного вмешательства в работу Советов. Пленум рекомендовал привлечение крестьян (партийных и беспартийных) в губотделы (и уездные отделы), разработку в специальной комиссии вопроса о развертывании работы Советов и исполкомов путем создания при них и при отделах исполкомов соответствующих секций, привлечения к этому делегатских собраний крестьянок, а также путем устройства крестьянских конференций и съездов.

Все эти и другие меры, намеченные октябрьским Пленумом ЦК РКП(б), явились программой работы всех партийных организаций и советских органов. Советы перестраивали свою работу и уже в начале 1925 г. добились заметного улучшения. XIV партконференция (27—28 апреля 1925 г.) имела возможность отметить

[1] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 1, Политиздат, 1940, стр. 631.

некоторые сдвиги в работе Советов и известное оживление их деятельности. В своих решениях партконференция указала на необходимость дальнейшего оживления Советов:

«В области политики, — говорилось в решениях XIV партконференции, — основной директивой партии должно быть оживление советов и улучшение пролетарского руководства крестьянством через советские органы власти, со смелым и решительным переходом на линию революционной законности и искоренения остатков военного коммунизма в административно-политической работе»[1].

Для разработки основных практических вопросов улучшения работы Советов была создана комиссия по советскому строительству при ЦК РКП(б) под руководством товарищей В. М. Молотова и Л. М. Кагановича.

В этих же целях Президиум ЦИК СССР 19 декабря 1924 г. постановил созвать Всесоюзное совещание по вопросам советского строительства из представителей местных Советов, а также центральных и республиканских учреждений. Председателем совещания был М. И. Калинин. Совещание имело две сессии. Первая сессия состоялась с 5 по 7 января и вторая — с 1 по 3 апреля 1925 г.

На 1-й сессии по докладам товарищей Калинина и Кагановича намечены были основные мероприятия по дальнейшему оживлению работы Советов, и организовано было изучение этой работы на местах. С этой целью при исполкомах и Советах были созданы комиссии по советскому строительству, в задачу которых входило обобщение опыта Советов и исполкомов. На второй сессии были рассмотрены и утверждены подготовительные мероприятия, связанные с выборами в Советы, вопросы структуры сельских Советов, вопросы о создании их президиумов и ревизионных комиссий, об улучшении работы сельских сходов и о руководстве ими со стороны сельских Советов, совещание уделило много внимания сельским Советам. Оно установило подробный порядок их работы и уточнило их компетенцию.

На совещании был подробно рассмотрен вопрос о структуре волостных исполнительных комитетов и

---

[1] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, Политиздат, 1941, стр. 5.

о порядке их работы. Было принято решение о систематических заседаниях волостных исполнительных комитетов с постановкой на этих заседаниях важнейших вопросов жизни волости. Совещание также приняло решение об организации при волисполкомах секций (комиссий) с целью большего привлечения к их работе крестьянских масс. Были намечены также меры по укреплению аппарата волисполкомов и бюджета волости.

Совещание рассмотрело вопрос об оживлении деятельности городских Советов, о работе их пленумов, секций, о расширении административно-хозяйственных функций городских Советов.

Практические предложения и мероприятия, выработанные совещанием по советскому строительству, сыграли большую роль и дали возможность Советам вовлечь в работу значительные слои рабочих и работниц, крестьян и крестьянок.

29 декабря 1924 г. Президиум ЦИК СССР издал постановление[1] о проведении повторных выборов в тех местностях, где были допущены нарушения Конституции и избирательного закона и где явка избирателей на избирательные собрания была ниже 35 процентов. В связи с этим постановлением первая сессия совещания по советскому строительству разработала проект новой инструкции о выборах в Советы, которая затем была утверждена Президиумом ЦИК СССР 16 января 1925 г.[2].

В первой половине 1925 г. на значительной части территории СССР были проведены повторные выборы. Выборы происходили в условиях острой классовой борьбы. Повторные выборы были рычагом дальнейшего развития пролетарской демократии и укрепления советского строя. Повторные выборы, как это было отмечено в постановлении III Всесоюзного съезда Советов, привлекли значительные слои трудящихся к участию в советском строительстве. Число избирателей на этих выборах возросло вдвое против числа избирателей конца 1924 г. В частности, была отмечена возросшая активность той части трудового населения города, которая не была организована в профсоюзы (ремесленники, кустари, домашние хозяйки и т. п.).

---

[1] СЗ 1925 г. № 6, ст. 3.
[2] СЗ 1925 г. № 6, ст. ст. 54—55.

Съезд поручил Президиуму ЦИК Союза ССР разработать мероприятия, закрепляющие достигнутые при повторных выборах результаты и обеспечить еще большее сплочение вокруг Советов рабочих, работниц, крестьян и крестьянок, а также рабоче-крестьянской молодежи.

По докладу М. И. Калинина III Всесоюзный съезд Советов одобрил «опыт созыва Президиумом ЦИК Союза ССР Совещания по советскому строительству», отметил, что принятые меры дали уже положительные результаты и одновременно высказался за проведение также и других более широких мероприятий, «затрагивающих различные области жизни, проведение систематических мер по улучшению работы Советов и по развитию самостоятельности трудящихся масс» [1].

Съезд указал на необходимость усиления культурно-организаторской работы Советов: «Советы, как органы власти, должны стать на деле во главе всего хозяйственного и культурного строительства советской республики и руководить им»... «Эту очередную огромной важности работу Советы могут провести лишь при условии вовлечения самих трудящихся в советское строительство, при условии развития самодеятельности рабочих и крестьян, работниц и крестьянок, с обеспечением при этом действительного пролетарского руководства...» [2].

Исходя из этого, съезд указал на необходимость дальнейшего пересмотра, уточнения и расширения компетенции Советов с тем, чтобы в основном обеспечить районам компетенцию бывших уездов, а округам — компетенцию бывших губерний. Съезд указал на необходимость более точного разграничения имущественных и финансовых прав между местами и центром в сторону расширения прав местных Советов по этой линии. Было также указано на необходимость широкого развития работы комиссий и секций Советов (сельскохозяйственных, финансово-налоговых, местного хозяйственного благоустройства, торгово-кооперативных и т. д.).

В беседе (в 1925 г.) со студентами Коммунистического университета им. Я. М. Свердлова товарищ Сталин говорил о политике оживления Советов, как о

---

[1] СЗ 1925 г. № 35, ст. 247.
[2] СЗ 1925 г. № 35, ст. 247.

мероприятии партии по обеспечению смычки между рабочим классом и крестьянством, имеющем в виду «Насаждение советской демократии в городе и деревне и оживление Советов, на предмет упрощения, удешевления и морального оздоровления государственного аппарата, на предмет изгнания из этого аппарата элементов бюрократизма и буржуазного разложения, на предмет полного сближения государственного аппарата с миллионными массами...» [1].

Троцкисты, бухаринцы и другие враги народа приложили немало усилий, чтобы сорвать политику оживления Советов. Они клеветали на партию, обвиняли ее в перерождении, выступали против союза рабочего класса и крестьянства, кричали о «перерождении» Советов, о захлестывании крестьянской стихией «нижних этажей» государственного аппарата. Но под руководством товарища Сталина партия неуклонно шла по намеченному Лениным пути, разоблачая и сметая с дороги троцкистско-бухаринских предателей. Партия неустанно крепила союз рабочего класса с крестьянством.

Политика оживления Советов требовала упрощения их аппарата и пересмотра ранее изданных положений.

На 2-й сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета 16 октября 1924 г. утверждены были новые положения о Советах и их исполнительных комитетах. В основу положений легли решения XIII съезда и октябрьского (1924 г.) Пленума ЦК РКП(б). Новые положения являлись выражением политики оживления Советов и значительно отличались от положений 1922 г.

Положение о сельских Советах 1924 г.[2] более подробно определяет предметы ведения сельских Советов. Положение определяет, как главнейшую задачу сельского Совета, поднятие крестьянского хозяйства, укрепление союза рабочего класса с трудящимся крестьянством, улучшение государственного аппарата, путем еще большего вовлечения крестьян и крестьянок в управление государством и т. д. Для осуществления этих задач на сельский Совет Положением были возложены:

---

[1] Сталин, Соч., т 7, стр. 159.

[2] СУ и Распоряжений Раб. Кр. Правительства, 1924 г. № 82. ст. 827.

забота об улучшении культурно-хозяйственного быта населения и защита его прав; содействие кооперированию крестьянского хозяйства, наблюдение за исполнением законов и распоряжений правительства. Сельский Совет в пределах своей территории объединяет деятельность всех советских организаций.

Существенной особенностью Положения является четкое определение взаимоотношений сельского Совета с сельским сходом (общее собрание граждан). Положение подробно определяло порядок созыва и работы схода, его функции. Сельский сход рассматривался как важное орудие вовлечения крестьян и крестьянок в строительство местной жизни. Сельские сходы созываются сельским Советом, который обязан — «выполнять все законные постановления общих собраний граждан» — ... отчитываться перед гражданами в своей деятельности и в выполнении возложенных на него сельским сходом поручений, а также в необходимых случаях представлять в высшие инстанции постановления общих собраний граждан, их пожелания и ходатайства. Были перечислены подробно предметы ведения сельсовета в области земельного дела, хозяйства, торговли и благоустройства, финансово-налоговой политики, труда культурно-просветительной работы, здравоохранения, по охране революционного порядка.

Сельские Советы по новому Положению избирались на один год, из расчета 1 депутат на 100 человек населения с тем, чтобы число членов было не менее трех и не более ста. Положение специальным разделом определяло права и обязанности председателя и членов сельских Советов.

Положение предусматривало избрание избирателями ревизионных комиссий при сельских Советах, которые осуществляли бы функции общественного контроля за работой сельсовета. Сельским Советам также было предоставлено право образования комиссий (секций).

Положение о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах 1924 г. исходит из повсеместного укрупнения волостей и рассчитано уже не на прежнюю административно-территориальную единицу, образуемую по Положению 1922 г. из расчета 10 000 населения на волость, а на более укрупненную —

с населением до 40 000 жителей, которая в ряде губерний начала заменять уезды. Положение 1924 г. более подробно перечисляет вопросы, составляющие исключительную компетенцию волостных съездов Советов в отличие от волостных исполнительных комитетов. Новое Положение значительно расширило права волостного съезда Советов. К ведению волостного съезда отнесены все вопросы хозяйства и управления волости и прежде всего: рассмотрение волостного бюджета, рассмотрение и утверждение отчета волостного исполкома, представляемого в уездный исполком по исполнению бюджета, отчетов о деятельности подведомственных волостному съезду органов, выборы волостного исполнительного комитета, членов волостной земельной комиссии, а также делегатов на уездный съезд Советов. Положение определяло организацию и порядок работы волостных съездов Советов. Оно устанавливало нормы представительства от сельских Советов (по 1 депутату на 300 жителей), порядок организации выборов на съезд (в соответствии со ст. 70 Конституции РСФСР), а также день созыва съезда и предполагаемую повестку дня.

Положение определяло основные задачи волостных исполнительных комитетов и их права, значительно расширенные в сравнении с прежними положениями. Волисполкомам было дано право представлять через уездный исполком свои ходатайства об отмене или изменении постановлений вышестоящих органов, проведение которых по местным условиям признавалось нецелесообразным. Волисполкомы могли давать заключения по всем представлениям, обращаемым к вышестоящим органам по делам, касающимся волости, назначать должностных лиц волости и заявлять мотивированный отвод работникам, назначаемым отделами уездного исполнительного комитета, издавать обязательные постановления и налагать административные взыскания за их нарушения.

К обязанностям волостных исполкомов Положение относило производство систематических обследований и инструктирование сельских Советов, периодический созыв совещаний их председателей. Были также определены предметы ведения волостных исполнительных комитетов в области военной, сельского хозяйства, про-

мышленности, торговли и кооперации, труда, культурно-просветительной работы, здравоохранения и социального обеспечения.

Что касается порядка организации и состава волостных исполнительных комитетов, его структуры, то Положение в этом отношении ничего нового в сравнении с прежним Положением не вносило. Так как о массовых органах волостного исполкома в Положении ничего не говорилось, то оно было в этом отношении дополнено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР (7 декабря 1925 г.), которое установило, что для предварительной проработки вопросов по отдельным отраслям работы волисполкомы могут создавать постоянные комиссии (секции).

Новое Положение об уездных съездах Советов и уездных исполнительных комитетах 1924 г. более подробно определяло компетенцию уездного съезда Советов. По предложению уездного исполкома он рассматривает и утверждает: распределение доходов и расходов между уездными, городскими и волостными бюджетами; устанавливает ставки местных налогов и сборов, в пределах, установленных губернскими или областными исполнительными комитетами; утверждает уездный бюджет, а также и бюджет уездного города, рассматривает отчет по исполнению бюджета уезда и города, отчеты уездного исполнительного комитета и его отделов и планы их дальнейшей деятельности. К компетенции уездного съезда относится избрание делегатов на губернский съезд Советов и на Всероссийский съезд Советов, если Всероссийскому съезду не предшествует губернский съезд Советов. Уездный съезд Советов избирает также членов уездного исполнительного Комитета.

Уездный исполком избирался сроком на один год и являлся в период между съездами — высшим органом власти на территории уезда. Его постановления и распоряжения имели обязательную силу для населения уезда, а также и для всех подотчетных ему советских органов, действующих на территории уезда, и могли быть отменены только уездным съездом Советов, вышестоящими съездами Советов и их исполнительными комитетами.

Исполком избирает из своего состава Президиум в числе от 3 до 5 членов.

При уездных исполкомах образуются, согласно Положению, следующие отделы: 1) общий, в составе отделений — местного хозяйства, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, финансово-материальной части и канцелярии; 2) земельный; 3) военный; 4) финансово-налоговый в составе подотделов — налогового, местных финансов, канцелярии и приходо-расходной кассы. Кроме того, при уездном исполкоме состояли: 1) управление милиции, 2) инспекция труда, 3) статистическое бюро, 4) уполномоченный ГПУ и 5) уполномоченный губернского суда. Деятельность последних двух уполномоченных определялась особыми положениями.

Таким образом, новое Положение четко устанавливало структуру уездного исполкома и его отделов с указанием, что она не может быть изменена уездными органами без разрешения Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета [1].

В результате работы совещания по советскому строительству было разработано Положение о городских Советах, введенное в действие декретом ВЦИК от 7 декабря 1925 г. [2]. По существу это было первое Положение, в котором наиболее полно и четко была определена структура городских Советов, функции исполнительных комитетов горсоветов и предметы их ведения. В отличие от Положения 1922 г. оно устанавливало, что городские Советы образуются не только в тех городах, которые насчитывают свыше 10 000 жителей, но и вообще во всех городах и рабочих поселках. В городах, насчитывающих свыше 50 000 населения с одобрения вышестоящего исполнительного комитета и с утверждения Президиума ВЦИК — образуются, кроме городского Совета — районные Советы.

Положением на городские Советы возлагалось: принятие мер к повышению культурно-хозяйственного состояния города (поселка) и улучшения жизни и быта населения; объединение деятельности всех подведомственных учреждений, охрана революционного порядка и общественной безопасности, составление, рассмотрение, утверждение и исполнение городского бюджета, утверждение отчета и другие задачи.

---

[1] СУ 1924 г. № 82, ст. 825.

[2] СУ 1925 г. № 91, ст. 661.

Городские Советы избирались на один год, по различным нормам представительства, в зависимости от количества населения города. Городские Советы посылали делегатов на уездные, окружные, губернские, областные и краевые съезды Советов. Городские Советы из своего состава избирали Президиум в количестве не более одиннадцати человек. При городских Советах создавались коммунальные отделы, руководство же другими отраслями хозяйства было возложено на соответствующие отделы исполнительных комитетов, в которых выделялись либо подотделы, либо отдельные части по руководству хозяйством города.

Положение устанавливало, что первый пленум городского Совета созывается соответствующей избирательной комиссией и открывается председателем прежнего Совета. Горсовет избирает президиум и председателя Совета, а также мандатную комиссию, заслушивает и утверждает отчет избирательной комиссии. В дальнейшем Совет созывается Президиумом горсовета не реже одного раза в месяц.

К исключительному праву городского Совета относится: утверждение городского бюджета и отчета о его исполнении: определение числа секций и предметов их ведения; распределение членов Совета по секциям и избрание делегатов на съезды Советов; рассмотрение плана работ пленума и секций. Кроме того, горсовет рассматривает отчеты своего президиума, доклады мандатной комиссии, доклады и отчеты секций Совета, а также заведующих частями, выделенными для городской работы, в отделах соответствующих исполнительных комитетов. Были установлены следующие секции городских Советов: коммунального хозяйства, финансово-бюджетная, народного образования, здравоохранения, кооперативно-торговая. В случае надобности, в сответствии с местными условиями была предусмотрена возможность образования и других секций.

В состав секций входят, кроме членов Совета, представители профессиональных союзов, фабрично-заводских и местных комитетов, делегатских собраний работниц, представители Красной Армии и отдельных общественных организаций, а также и специалисты в определенной отрасли работы. В бюро включается руководитель соответствующей отрасли работы городского Совета,

не могущий, однако, быть председателем бюро секции. Были определены права секций. При несогласии секции с решением президиума городского Совета, она имела право вынести спорный вопрос на обсуждение Совета.

Положение определяло обязанности и права членов городских Советов и формы их непосредственной связи с избирателями. Подчеркивалась необходимость регулярной информации избирателей о работе Совета, о важнейших вопросах, стоящих перед Советом, для получения указаний избирателей.

Городские Советы получили права юридического лица, право издания обязательных постановлений и наложения административных взысканий.

---

*ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ*

# ПЕРИОД БОРЬБЫ ЗА СОЦИАЛИСТИЧЕСКУЮ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЮ (1926—1929)

## 1. Всесоюзный съезд Советов и ЦИК СССР

«На путях новой экономической политики были достигнуты решающие успехи в восстановлении народного хозяйства... Накопив силы и средства, партия большевиков подвела страну к новому историческому этапу — к этапу социалистической индустриализации» [1].

Борьба за социалистическую индустриализацию страны — такова была генеральная установка, провозглашенная в декабре 1925 г. XIV партийным съездом. Трудовые массы нашей страны включились в борьбу за проведение в жизнь этой линии партии. Перед правительственным аппаратом стояла задача — перестроить свою работу соответственно требованиям нового периода.

Началось — и с каждым годом все усиливалось — грандиозное новое промышленное строительство, коренная реконструкция существующих предприятий, что должно было обеспечить превращение нашей страны из аграрной в индустриальную, способную производить своими собственными силами необходимое оборудование, экономически независимую от капиталистических стран, на что неоднократно указывал товарищ Сталин. Наряду с этим стояли задачи коренного переустройства сельского хозяйства, что «является важнейшим условием осуществления самой индустриализации» [2].

---

[1] История ВКП(б), Краткий курс, стр. 266.

[2] Из постановления IV съезда Советов СССР (СЗ СССР 1927 г. № 21, ст. 239).

Все это требовало дальнейшего объединения и сосредоточения общих усилий союзных республик.

18—26 апреля 1927 г. происходил IV съезд Советов СССР, на котором присутствовало 1603 делегата с решающим голосом и 755 с совещательным. Съезд уделил особое внимание состоянию и перспективам развития промышленности, обороне страны и состоянию рабоче-крестьянской армии, а также основным задачам сельского хозяйства в связи с развитием народного хозяйства и индустриализации. В постановлении по отчету Правительства съезд полностью одобрил его деятельность и его политическую и экономическую программу. Отметив новые попытки буржуазии провоцировать Советский Союз на войну, съезд поручил правительству принять все меры к предотвращению войны и неуклонно стремиться к установлению и укреплению дружественных отношений с иностранными государствами.

В постановлении по докладу Куйбышева о состоянии и перспективах развития промышленности съезд указал на необходимость такой перестройки всего народного хозяйства на более высокой технической базе, которая дала бы возможность в минимально короткий исторический срок догнать, а затем и перегнать в промышленном отношении передовые капиталистические страны.

В постановлении по докладу Калинина об основных задачах сельского хозяйства съезд подчеркнул, что основой политики Советского государства, наряду с индустриализацией, является кооперирование бедняцких и середняцких масс крестьянства на добровольных началах. Съезд постановил увеличить производство сельскохозяйственных машин, удешевить их стоимость и улучшить качество.

В постановлении по докладу тов. Ворошилова об обороне страны и состоянии Рабоче-Крестьянской Красной Армии съезд подтвердил неизменную политику мира Советского правительства. Однако в связи с возросшей военной опасностью и угрозой непосредственной интервенции съезд поручил ЦИК и СНК усилить работу по укреплению Красной Армии и обороне страны.

Съезд внес изменения в Конституцию СССР. Наиболее существенные из них заключались в следующем: а) изменение срока созыва очередных съездов СССР (вместо одного раза в год — один раз в два года),

б) образование единого Народного комиссариата внешней и внутренней торговли путем слияния народных комиссариатов внутренней торговли и внешней торговли, в) включение управляющего Центральным статистическим управлением в состав Совнаркома.

Съезд избрал ЦИК в составе 585 членов и 262 кандидатов.

Социалистическая индустриализация протекала в ожесточенной борьбе со всеми антисоветскими элементами города и деревни. Эта борьба увенчалась полным успехом Советской власти.

Выборы Советов, происходившие в 1926 г. в условиях острой классовой борьбы и проводившиеся на основе широкой и открытой избирательной кампании способствовали дальнейшему укреплению Советского государства. Результаты выборов показали новый рост влияния партии на рабочие и крестьянские массы и содействовали укреплению бедняцко-середняцкого блока, направленного против кулачества. Вместе с тем сельские Советы были очищены от пробравшихся кулаков и подкулачников.

Товарищ Сталин, отмечая в отчетном докладе на XV съезде ВКП(б) успехи индустриализации страны, поставил перед партией задачу:

«Расширять и укреплять наши социалистические командные высоты во всех отраслях народного хозяйства как в городе, так и в деревне, держа курс на ликвидацию капиталистических элементов в народном хозяйстве» [1].

XV съезд ВКП(б) вынес решение о всемерном развертывании коллективизации сельского хозяйства, наметил план расширения и укрепления колхозов и совхозов и дал директиву: «... развивать дальше наступление на кулачество и принять ряд новых мер, ограничивающих развитие капитализма в деревне и ведущих крестьянское хозяйство по направлению к социализму» [2].

Съезд указал, что основной классовой установкой плана народного хозяйства должен быть переход к дальнейшему более систематическому и настойчивому ограничению кулака и частника.

[1] История ВКП(б). Краткий курс, стр. 275.

[2] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 237.

Наступление это встретило отчаянное сопротивление враждебных классов и их агентуры. Кулаки стали сопротивляться проведению хлебозаготовок, активно выступать против государственного регулирования цен, отказывались продавать государству накопившиеся излишки хлеба, стали поджигать колхозы, ссыпные пункты, здания общественных организаций, проводить в деревне террор против партийных и советских работников, селькоров, колхозников и др. Сопротивление капиталистических элементов, в особенности кулачества, активно поддерживалось троцкистско-зиновьевским блоком и бухаринцами, выступавшими против строительства социализма, против коллективизации, предлагавшими повысить заготовительные цены на хлеб, уступить кулачеству и т. д.

Реализуя директиву XV партийного съезда, Партия и Правительство, опираясь на бедноту и в союзе с середняком, перешли в решительное наступление против кулачества. Был проведен ряд чрезвычайных мер, благодаря которым сопротивление кулачества было сломлено, и в конце 1928 г. государство стало располагать достаточными резервами хлеба.

В период между IV и V съездами Советов СССР ЦИК СССР уделял большое внимание итогам деятельности советской власти за 10 лет, бюджетным вопросам, законодательству в области сельского хозяйства, улучшению работы Советов и других государственных органов.

2-я сессия ЦИК СССР IV созыва была посвящена десятилетию Октябрьской революции. На сессии был принят манифест к рабочим, трудящимся крестьянам, красноармейцам Союза ССР, к пролетариям всех стран и к угнетенным народам мира. В манифесте дан анализ всемирно-исторического значения Великой Октябрьской социалистической революции и деятельности Советской власти.

Отмечая, что важнейшей задачей Советской власти является неуклонный подъем благосостояния трудящихся масс города и деревни, Центральный Исполнительный Комитет в ознаменование десятилетия Октябрьской революции постановил:

I. Обеспечить в отношении производственных фабрично-заводских рабочих переход на протяжении бли-

жайших лет от восьмичасового рабочего дня к семичасовому дню без уменьшения заработной платы.

2. Увеличить на 50 миллионов рублей ассигнования по государственному бюджету на рабочее жилищное строительство.

3. Освободить от сельскохозяйственного налога, сверх освобожденных ранее 25% крестьянских хозяйств, дополнительно 10% крестьянских хозяйств.

4. Сложить задолженность крестьянских хозяйств по ссудам, полученным от государства по случаю неурожая в 1924—1925 гг., снять недоимки с бедноты и дать льготы середнякам по сельскохозяйственному налогу за прошлые годы.

5. Принять на государственный счет землеустройство всех бедняцких крестьянских хозяйств и маломощных хозяйств середняков.

6. Ассигновать дополнительно, сверх сметы, по единому государственному бюджету на 1927—1928 гг. 15 миллионов рублей на школьное строительство в деревнях и фабрично-заводских поселках.

7. Увеличить размеры страховых фондов для военных инвалидов не менее чем вдвое.

8. Исключить из действующих уголовных кодексов применение смертной казни, в качестве меры социальной защиты по всем делам, кроме дел по преступлениям государственным, воинским и вооруженному разбою, а также смягчить меры наказания в отношении всех осужденных, за исключением активных врагов Советской власти, злостных растратчиков и взяточников.

В постановлении по докладу т. Куйбышева об итогах и перспективах хозяйственного строительства ЦИК СССР отметил усиление ведущей роли крупной социалистической индустрии во всей экономике страны, значительное осуществление ленинского плана электрификации, превышение довоенных размеров хозяйственного строительства в области транспорта и достижение в основном довоенных размеров производства в области сельского хозяйства.

В числе основных задач в области хозяйственного строительства ЦИК СССР выдвинул: в области промышленности — снижение себестоимости продукции, проведение рационализации производства и повышение производительности труда; в области транспорта — его подтя-

гивание и развертывание нового жилищного строительства, в области сельского хозяйства — подъем и кооперирование бедняцких и середняцких хозяйств и систематическое ограничение эксплоататорских тенденций и роста кулацких элементов.

В своем постановлении по докладу об итогах культурного строительства СССР за 10 лет ЦИК СССР отметил крупнейшие результаты в деле поднятия культуры и просвещения трудящихся всех национальностей: рост грамотности, рост школьной сети и различного типа повышенных школ и т. д. Вместе с тем было отмечено, что цели, поставленные революцией, и потребность в просвещении, которую ощущают массы, требуют новых и новых усилий в этом направлении. ЦИК СССР постановил систематически увеличивать материальную базу социально-культурной работы. В качестве очередных задач он указал на введение всеобщего начального обучения, ликвидацию безграмотности среди взрослого населения, ликвидацию беспризорности, развертывание массового профессионального образования и др.

Среди наиболее важных постановлений ЦИК СССР в период между IV и V съездами Советов СССР следует указать на «основные положения об организации городских Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов», утвержденные на 3-й сессии ЦИК, происходившей с 11 по 21 апреля 1928 г.[1]

V съезд Советов СССР происходил 20—28 мая 1929 г., на нем присутствовало 1675 делегатов с решающим голосом и 884— с совещательным. Основным вопросом съезда был пятилетний план развития народного хозяйства. Его подготовкой лично руководил великий Сталин. Под его руководством были сломлены усилия троцкистов и правых капитулянтов, вредителей, проникших и в плановые органы, стремившихся сорвать пятилетку.

В работе съезда ближайшее участие принимали В. М. Молотов и В. В. Куйбышев, являвшийся в то время председателем ВСНХ СССР.

По докладу председателей Госплана и ВСНХ СССР V съезд Советов СССР в мае 1929 г. одобрил первый пятилетний план.

«Этот план, несмотря на всю его грандиозность, все

[1] См. параграф о развитии местных органов власти.

же не был чем-либо неожиданным и головокружительным для большевиков. Он был подготовлен всем ходом развития индустриализации и коллективизации. Он был подготовлен тем трудовым подъемом, который охватил перед этим рабочих и крестьян и который нашел свое выражение в социалистическом соревновании»[1].

На съезде был заслушан доклад т. Калинина о путях подъема сельского хозяйства и кооперативном строительстве в деревне. В постановлении по этому вопросу съезд одобрил мероприятия правительства по укреплению старых совхозов и организации новых, а также в области материальной помощи массовому колхозному движению в деревне. Съезд указал на необходимость усиления сельскохозяйственного машиностроения и ускорения тракторизации сельского хозяйства.

В постановлении по отчету правительства съезд полностью одобрил внешнюю и внутреннюю политику правительства и отметил, что политика эта наряду с успехами социалистического строительства внутри страны привела к укреплению международных позиций СССР. Съезд предложил правительству наряду с работой по сохранению мирных отношений со всеми державами принимать все меры к укреплению обороноспособности страны.

V съезд Советов СССР избрал ЦИК в составе 587 членов и 302 кандидатов.

Грандиозное хозяйственное строительство СССР, проводимое под руководством Коммунистической партии, обуславливало расширение круга вопросов разрешаемых в масштабе всего Союза. Перед союзным Правительством ставились новые задачи; его работа расширялась и углублялась.

## 2. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты

Грандиозное хозяйственное строительство СССР, проводимое под руководством Коммунистической партии, обуславливало расширение круга вопросов, разрешаемых в масштабе всего Союза. Перед союзным Правительством ставились новые задачи; его работа расширялась и углублялась.

Совет Народных Комиссаров осуществлял все расши-

[1] История ВКП(б), Краткий курс, стр. 283.

рявшееся текущее законодательное регулирование различных отраслей народного хозяйства и культуры, соединенное с повседневным управлением этими отраслями.

В этот период расширилось количество промышленных предприятий союзного подчинения. В ведение Союза перешли лесная промышленность и сельское хозяйство. Союзное значение приобрели и различные отрасли пищевой промышленности — рыбная, мясная, молочная, плодоовощная.

В условиях единого финансового плана СССР развивается обширное финансовое законодательство Союза.

Сельское хозяйство сперва рассматривалось исключительно как сфера деятельности республиканских органов. Даже планирование сельского хозяйства в общесоюзном масштабе началось только с 1927 г. Но сельское хозяйство с течением времени выдвигается как один из важнейших участков народного хозяйства, с которым связаны и которым обусловливаются успехи социалистической индустриализации страны и который требует большого внимания органов Союза ССР.

Сначала необходимость известного объединения работы республиканских наркомземов в союзном масштабе удовлетворялась организацией совещаний Наркомземов республик; эти совещания были оформлены в 1927 г. в законодательном порядке [1] и должны были созываться не реже одного раза в год. Один из наркомов должен был следить за выполнением решений совещания. Он представительствовал по вопросам сельского хозяйства в органах Союза. Но решения этих совещаний получали силу только по утверждении их правительствами союзных республик.

С течением времени, естественно, жизнь переросла эти ограниченные формы сотрудничества республик. С развитием сельскохозяйственной кооперации, с ростом совхозов, с расширением сферы сельскохозяйственного снабжения в союзном масштабе появляются общесоюзные сельскохозяйственные организации — зернотрест, скотовод, овцевод, сельхозснабжение и др. Вскоре возникла необходимость образования союзного Наркомзема, который мог бы внести единство не только в планирование

---

[1] СЗ СССР 1927 г. № 45, ст. 459.

сельскохозяйственного производства, но и в оперативное руководство им в масштабе Союза ССР.

Согласно постановлению 2-й сессии ЦИК СССР V созыва от 7 декабря 1929 г.[1], новый наркомат должен был объединять работу республиканских наркомземов и непосредственно управлять крупными сельскохозяйственными предприятиями. Он организовался, как объединенный наркомат.

В области социалистической культуры, где первое время республиканские наркомпросы сосредоточивали в своем ведении почти все отрасли культурно-просветительной работы (за исключением военной, на транспорте, профсоюзной, партийной и др.), с течением времени появлялись научные и учебные заведения общесоюзного значения. Понадобилась унификация профессионального образования, соответствующая единству промышленности и транспорта СССР. Для установления тесной связи вузов и техникумов с производством они передавались из ведения республиканских наркомпросов в ведение производственных наркоматов. Много внимания уделяло Союзное правительство работам по введению всеобщего обязательного обучения и др.

Появлялось также союзное законодательство и в области здравоохранения, в первую очередь по вопросам санитарии и борьбы с эпидемиями.

Даже в области социального обеспечения, которая вовсе не упоминается в ст. 1 Основного закона, издаются союзные акты. Появляется единое союзное положение об обеспечении семей граждан, призванных на военную службу[2], создается общесоюзное пенсионное законодательство и т. д.

Тесная связь всех советских республик, дружба народов, помощь, оказываемая великим русским народом другим народам Советской страны, делали возможным для СССР осуществлять грандиозные задачи строительства нового общества, идя по пути, указанному Великим Сталиным.

Союзное правительство могло управлять необъятной страной в области самых разнообразных вопросов только при условии строгого проведения демократического централизма, сочетания планового начала в управлении с широкой инициативой мест, с участием трудящихся масс.

---

[1] СЗ СССР 1929 г. № 75, ст. 718.

[2] СЗ СССР 1927 г. № 12, ст. 128.

В этих условиях возлагались ответственнейшие задачи на плановые органы. Госплан и другие плановые органы на основе целого ряда уже проведенных плановых мероприятий, совершенствуя свою работу в процессе практики, уже подходили к своей основной работе — созданию перспективных планов. Но тормозом для этой работы являлась неурегулированность взаимоотношений Госплана СССР с ведомственными и республиканскими плановыми органами, число которых все увеличивалось. Отсутствовала необходимая связь между отдельными звеньями плановой системы. По материалам обследования, проведенного ЦКК—РКИ, к началу 1927 г. неплановые вопросы отнимали у Госплана СССР до 20% всего бюджета времени. Госплан обрастал многими учреждениями и отделами, призванными выполнять специальные функции, не имеющие прямого отношения к делу планирования (Тарифно-экономическое бюро, Геодезический комитет и пр.).

А между тем IV съезд Советов СССР в апреле 1927 г. по докладу председателя ВСНХ В. В. Куйбышева высказался за реорганизацию системы управления промышленности на основе децентрализации оперативных функций при централизации планового руководства[1]. Этот же съезд возложил на Правительство обязанность в кратчайший срок выработать пятилетний план развития народного хозяйства.

НКРКИ на основе материалов обследования Госплана представил в СНК доклад о реорганизации Госплана, который и был утвержден СНК 8 июня 1927 г.[2]

Постановление исходило из необходимости освободить союзную плановую комиссию от подготовительной, исследовательской и статистической работы, которая должна быть сосредоточена в плановых органах союзных республик и ведомств. Для этого предусматривалось укрепление последних. Плановые органы ведомств подчиняются непосредственно наркомам. Госпланы союзных республик подчиняются руководству Госплана СССР на директивных началах. Госплану СССР поручается выработать для плановых органов союзных ведомств и плановых комиссий союзных республик основные руководящие директивы и методологические указания, а также уточнить объем тре-

---

[1] СЗ СССР 1927 г. № 21, ст. 239.
[2] СЗ СССР 1927 г. № 37, ст. 373.

бований и показателей, необходимых Госплану для его плановой работы. Госплан СССР, в частности, должен уточнить свои задания плановым органам республик и ведомств в вопросах разработки генерального и перспективного планов, контрольных цифр, оперативных планов, конъюнктурных обзоров и пр.

Госплану СССР предоставляется право контроля за выполнением своих директив и заданий.

Наряду с этим подвергается дальнейшему расширению сфера плановой работы Госплана. Последний должен тесно увязывать разрабатываемые им народнохозяйственные планы с интересами укрепления обороноспособности страны.

Постановлением устанавливается порядок прохождения планов через союзное правительство, определяются права в этой области ведомств СССР и республиканских органов, уточняются взаимоотношения СНК, СТО и Госплана СССР, правительств союзных республик, ведомств СССР.

Постановлением устанавливается весь последовательный процесс проработки и прохождения контрольных цифр.

На Госплан СССР возложена систематическая проверка степени выполнения плана, а также соответствие их выполнения плановым заданиям — для докладов СНК и СТО [1].

Результатом совместной работы Госплана СССР, республик и ведомств, в особенности ВСНХ СССР, было появление пятилетнего плана, утвержденного, как уже указано выше, V Всесоюзным съездом Советов.

Кроме узловых плановых вопросов, СНК занимался различными вопросами, требовавшими законодательного разрешения, и проводил большую работу по разработке актов нормативного характера. Среди этих актов многие издавались от имени СНК, но большинство от имени ЦИК и СНК, направляясь после рассмотрения их Совнаркомом

---

[1] СЗ СССР 1927 г. № 37, ст. 373. Последующим постановлением СНК СССР от 14 июня 1928 г. (СЗ СССР № 37, ст. 342) предусматривается образование плановых органов при всех ведомствах, за исключением НКРКИ и НКИД. Им делается дальнейшее уточнение взаимоотношений Госплана СССР и ведомственных плановых органов, которые руководствуются директивами Госплана СССР и распоряжениями соответствующих наркомов.

на утверждение Президиума ЦИК СССР, а в необходимых случаях на сессии ЦИК и на съезды Советов СССР.

Законодательная работа в основном проходила через СНК. Согласно данным обследования прохождения законопроектов, проведенного НКРКИ в 1927 г., «из всего количества законодательных вопросов, рассмотренных президиумом ЦИК СССР за половину года, СНК СССР было внесено почти 80% законодательных дел».

Небольшой процент законодательных дел, разрешаемых Президиумом ЦИК помимо СНК, объясняется твердо усвоенной практикой направления поступающих от наркоматов и союзных республик законопроектов на предварительное рассмотрение СНК СССР[1].

Через СНК СССР проходило также огромное количество вопросов управления, разнообразие и размер которых объясняются отмеченным уже расширением сферы деятельности союзного правительства.

В процессе руководства наркоматами и другими подчиненными ведомствами и учреждениями СНК СССР приходилось рассматривать и такие вопросы, которые, по данным обследования НКРКИ, могли бы быть разрешаемы наркоматами и ведомствами самостоятельно или по соглашению нескольких ведомств, например, предоставление льгот и изъятий по уплате налогов, разных сборов, тарифов (таможенных, железнодорожных, почтово-телеграфных, по соцстраху и др.).

Основная работа СТО была сосредоточена на вопросах руководства хозяйственными наркоматами. Среди разрешаемых СТО вопросов наибольший процент падал на дела по распределению имуществ между госорганами, утверждению уставов хозорганизаций, а также на вопросы о финансовом положении отдельных хозорганов. Некоторые вопросы рассматривались СНК и СТО на совместных заседаниях.

Предварительная разработка, а иногда и решение вопросов, вносимых в СНК и СТО, лежали на Подготовительной комиссии при СНК СССР, которая была создана вместо упраздненных комиссий — законодательных предположений и административно-финансовой. Постановления Подготовительной комиссии, подписанные председа-

---

[1] См. журнал «Хозяйство и управление», 1927, № 4—5, статья И. Н. Ананова, О результатах обследования НКРКИ.

телем СНК или его заместителями, получали силу постановлений СНК или СТО по принадлежности.

Так как правительственные органы испытывали большие затруднения вследствие загрузки сравнительно второстепенными вопросами, в течение 1927 г. по инициативе НКРКИ и на основе данных произведенного им обследования был проведен ряд мероприятий по разгрузке СНК и СТО и в связи с этим по расширению прав наркоматов (издание уставов Красной Армии было поручено НКВоенн. и Мор. Дел, утверждение уставов трестов и акционерных обществ перешло к соответствующим наркоматам и т. д.). Были расширены права НКПС, Наркомпочтеля, Таможенно-тарифного комитета, Центрального комитета по портовым делам, Союзного совета социального страхования и т. д. [1]

Постановлением ЦИК и СНК СССР 6 июля 1927 г. устанавливался новый порядок опротестования союзными наркоматами постановлений законодательных органов союзных республик. Наркоматам предоставлялось право ходатайствовать перед соответствующим органом республики об отмене или изменении их постановления, и лишь в том случае, если это ходатайство не было удовлетворено наркомат имел право возбуждать протест [2].

При СНК СССР был образован Среднеазиатский экономический совет, сыгравший большую роль в деле укрепления экономических связей между среднеазиатскими республиками — Узбекской, Туркменской, Киргизской и Таджикской.

Среднеазиатский экономический совет, согласно положению о нем от 1 октября 1926 г., рассматривал ежегодные и перспективные хозяйственные планы среднеазиатских республик, давал заключения по ним высшим органам Союза; составлял сводные хозяйственные планы по всей Средней Азии; руководил проведением в жизнь этих планов; устанавливал в соответствии с общим направлением экономической политики СССР директивы по экономическим вопросам органам, руководящим хозяйством этих республик, разрабатывал основные меропри-

---

[1] Этими постановлениями расширялись права указанных наркоматов и комитетов в области предоставления всевозможных льгот и изъятий по налогам, сборам, тарифам и т. д. (см. СЗ СССР 1927 г. № 44, ст. 445; № 45, ст. 460; № 41, ст. 415; № 44, ст. 447 и др.)

[2] СЗ СССР 1927 г. № 44, ст. 440.

ятия, направленные к подъему и развитию народного хозяйства Средней Азии, а также руководил деятельностью хозяйственных предприятий и учреждений, имеющих среднеазиатское значение; наблюдал за деятельностью союзных хозяйственных организаций на территории Средней Азии и т. д.

Совет возглавлялся председателем по назначению Совнаркома СССР.

Постановления Среднеазиатского экономического совета, не противоречащие законодательству СССР и директивам высших органов Союза, были обязательны как для уполномоченных союзных наркоматов по Средней Азии, так и для всех государственных органов среднеазиатских республик.

При Совете состояли: Среднеазиатский водохозяйственный комитет, Среднеазиатская арбитражная комиссия, Среднеазиатская государственная плановая комиссия и др. [1]

### 3. Местные органы государственной власти

Хозяйственно-политические задачи, стоявшие в рассматриваемый период перед местными Советами, требовали дальнейшего укрепления их работы, ее содержания и методов. В докладе на июльском пленуме (1926 г.) ЦК ВКП(б) товарищ Молотов указал на необходимость дальнейшего оживления Советов, и в резолюции пленума, принятой по докладу, было сказано: «Необходимо ускорить проведение в жизнь нового «Положения о горсоветах» и разработать вопрос о новых задачах работы горсоветов в целом и в частности в городах с незначительным пролетарским населением» [2]. Пленум указал на необходимость дальнейшего, более широкого привлечения к работе Советов трудящихся масс путем улучшения организационно-массовой работы Советов.

ВЦИК и СНК РСФСР приняли ряд законоположений, направленных к усилению организационно-массовой ра-

---

[1] СЗ СССР 1926 г. № 68, ст. 519; положение о Совете было утверждено 3-й сессией ЦИК СССР III созыва 17 февраля 1927 г. (СЗ СССР 1927 г. № 12, ст. 128). В 1934 г. учреждения эти были упразднены и среднеазиатские республики стали сноситься по всем вопросам непосредственно с Союзом.

[2] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 110.

боты Советов. К числу этих мероприятий следует отнести положение от 14 марта 1927 г. об общих собраниях (сходах) граждан в сельских селениях и положение от 21 марта того же года «О постоянных комиссиях (секциях) при районных и волостных исполнительных комитетах и сельских советах».

Общие сходы в этот период играли большую роль в жизни деревни. Сельские Советы через сходы привлекали массы крестьян к разрешению важнейших вопросов жизни села. Поэтому назрел вопрос о дальнейшем закреплении законодательным путем этой формы организационно-массовой работы. Необходимо было оградить сходы от проникновения в них кулацких элементов и их влияния. «Положение» от 14 марта 1927 г. точно регламентировало порядок созыва и проведения сходов, подчеркивая роль сельсоветов в этом деле.

Согласно положению от 21 марта 1927 г., при районных, волостных исполкомах и при сельских советах создавались следующие постоянные комиссии (секции): 1) сельскохозяйственная, 2) культурно-просветительная, 3) здравоохранения, 4) финансово-налоговая, 5) местного хозяйства и благоустройства и 6) торгово-кооперативная. В зависимости от местных условий исполнительным комитетам и сельским Советам было предоставлено право создания и других постоянных комиссий (секций). Положение определяло порядок работы постоянных комиссий (секций) и предметы их ведения. Они имели право заслушивания отчетов по соответствующим отраслям работы, имели право обследования учреждений и предприятий по поручению исполкома или сельского Совета.

Разработанные комиссией (секцией) мероприятия и принятые ею решения должны были вноситься на рассмотрение Исполкома или Совета, после чего они проводились ими в жизнь. Комиссии (секции) пользовались техническим аппаратом исполнительного комитета.

В связи с коллективизацией сельского хозяйства жизнь выдвинула наряду с существующими новые формы работы Советов по вовлечению трудящихся в управление государством и социалистическим производством. Эти формы, возникшие в процессе борьбы сельского Совета за коллективизацию сельского хозяйства, были закреплены ВЦИК и СНК СССР 10 декабря 1929 г. в «Положении

о сельскохозяйственных производственных совещаниях при сельских Советах» [1].

В нем указывалось, что «сельскохозяйственные производственные совещания ставят своей целью разработку и проведение мероприятий по социалистическому переустройству сельского хозяйства своего района (строительство совхозов, колхозов, машинно-тракторных станций, производственное кооперирование и т. д.), а также мероприятий по расширению посевных площадей, поднятию урожайности, развитию животноводства и других отраслей сельского хозяйства своего района как в совхозах и колхозах, так и в бедняцких и середняцких хозяйствах. Свою работу сельскохозяйственные производственные совещания должны проводить на основе классовой политики советской власти» [2].

Положение определяло состав совещаний, куда входили все члены и кандидаты сельского Совета, представители колхозов, совхозов, земельных обществ, женских собраний, советский актив из батраков и батрачек, бедняков и середняков, учителя, врачи, агрономы и др. Сельскохозяйственное производственное совещание как общественно-массовый орган сельских Советов сыграло важную роль в социалистической перестройке деревни.

В рассматриваемый период была значительно перестроена и работа городских Советов, в соответствии с задачами индустриализации и коллективизации.

8 февраля 1928 г. ЦИК СССР обратился к ЦИК союзных республик с циркулярным письмом «Об усилении деятельности городских Советов» [3]. В нем говорилось, что «сложность стоящих перед советской властью задач по преобразованию страны из аграрной в промышленную и связанных с этим вопросов, как-то, рационализации производства, проведения режима экономии, улучшения государственного аппарата, снижения товарных цен — требует для их разрешения решительного поворота в работе всей системы местных Советов».

Циркуляр указывал, что хозяйственное и культурное строительство возможно лишь при условии непрерывного роста участия в нем трудящихся и особенно их авангарда — рабочего класса, объединяемого городскими Со-

[1] СУ 1929 г. № 87/88, ст. 865.
[2] СУ 1929 г. № 87/88, ст. 865.
[3] СЗ 1923 г. № 10, ст. 87.

ветами. «Поэтому, особенное внимание центральных руководящих органов власти должно быть сосредоточено на улучшении и усилении деятельности местных Советов и, прежде всего, Советов в городах и рабочих поселках».

Было обращено также внимание на укрепление материальной базы Советов посредством выделения самостоятельных городских бюджетов и передачи городским Советам городских предприятий и имуществ.

В области организационной работы обращалось внимание прежде всего на выделение и оформление аппарата городских Советов, особенно на улучшение форм и методов их работы. Рекомендовалось распространять хороший опыт организационно-массовой работы одних Советов на другие. Указывалось на важность предварительного обсуждения актуальных вопросов на собраниях избирателей. Рекомендовалось прикрепление к секциям с целью оживления их работы членов президиума горсовета. Рекомендовалось также разработать меры по упорядочению связи депутатов с избирателями.

8 февраля 1928 г. ЦИК СССР издал «Основные положения об организации в Союзе ССР городских Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов»[1].

Эти Положения имели непосредственной целью «развитие деятельности городских Советов и направление ее по линии разрешения коренных задач социалистического переустройства страны, улучшение их работы по вовлечению широких масс трудящегося городского населения в государственное строительство и управление, а также в интересах внесения единообразия в их организационное построение». «Основные положения» предусматривали организацию городских Советов во всех городах и рабочих поселках. Уточняя Положение о городских Советах 1925 г., новое Положение в ст. 16 указывало, что за городскими Советами закрепляются все предприятия, строения, земли, входящие в пределы городской черты и имеющие городское значение. Было предложено ЦИК союзных республик принять ряд мер, направленный к расширению имущественной базы городских Советов. Городским Советам передавались и другие доходные источники, способные обеспечить бездефицитное сведение городского бюджета.

---

[1] СЗ 1928 г. № 10, ст. 86.

«Основные положения» значительно расширяли круг ведения городских Советов. Так, например, ст. 20 «Основных положений» указывала: «В городах и рабочих поселках, высоко развитых в промышленном отношении, в которых значительная часть функций по обслуживанию рабочего населения в культурно-хозяйственном отношении выполняется руководящими органами государственных предприятий, за городскими Советами должно быть обеспечено законодательством Союза ССР и союзных республик, по принадлежности, руководящее влияние в области обслуживания культурных и бытовых нужд рабочих, путем передачи, на основе специальных соглашений, части материальных средств, социально-культурных учреждений и предприятий общественного пользования, не составляющих неразрывного целого с производством»[1].

Таким образом, школы, больницы, бани, прачечные и другие предприятия и учреждения культурно-бытового обслуживания населения переходили от промышленных предприятий в непосредственное ведение Советов.

«Основные положения» подтверждали, что руководящим органом городского Совета является его пленум, который рассматривает и разрешает все основные вопросы городского хозяйства, а также бюджет. Пленумы городских Советов собираются не реже одного раза в месяц. Исполнительным органом городского Совета является президиум, избираемый на пленуме. Городские Советы самостоятельных отделов не образуют, за исключением коммунального. По всем другим отраслям хозяйства (финансы, просвещение и т. п.) управление осуществляют отделы соответствующего исполнительного комитета, в составе которого выделяются отдельные части, работающие под руководством и по заданиям Президиума городского Совета. Позднее, в 1929 г., ЦИК союзных республик предоставлено было разрешать горсоветам крупных городов образование, кроме коммунального, и других отделов с доведением об этом до сведения Президиума ЦИК СССР[2].

В целях широкого вовлечения трудящихся в государственное управление городские Советы образуют секции:

---

[1] СЗ 1928 г. № 10, ст. 86, § 20.
[2] СЗ 1929 г. № 13, ст. 112.

1) коммунального хозяйства, 2) финансово-бюджетную, 3) народного образования, 4) здравоохранения, 5) торгово-кооперативную и 6) рабоче-крестьянской инспекции.

Следует также отметить, что циркуляр ВЦИК от 7 января 1929 г. «О массовой работе городских Советов» [1] указал на необходимость «организовать работу городских Советов и их секций в соответствии с очередными задачами социалистического строительства, в частности, с задачами рационализации производства, улучшения государственного аппарата, борьбы за режим экономии, за культурную революцию и т. д.» [2]. В циркуляре впервые санкционировалось образование депутатских групп, инициатива организации которых принадлежала столичным Советам, при которых уже несколько лет существовали депутатские группы как организационно-массовые органы Советов.

В циркуляре говорилось: «Практикующиеся на местах методы работы городских Советов, в виде организации депутатских групп, старостатов, дежурств членов городских Советов на предприятиях, как оправдавшие себя, должны проводиться и далее, в особенности в промышленных центрах» [3].

В развитие «Основных положений» об организации городских Советов ВЦИК и СНК РСФСР 30 октября 1929 г. издали постановление «О городских Советах городов, являющихся центром краевых и областных объединений и о их взаимоотношениях с краевыми и областными органами власти» [4], которое уточнило компетенцию этого рода городских Советов и их взаимоотношения с краевыми и областными исполкомами.

В развитие «Основных положений» ВЦИК и СНК РСФСР санкционировали образование при городских Советах «кроме коммунального отдела, также финансового, труда, торговли, народного образования, здравоохранения и отдела социального обеспечения», а при президиумах горсоветов создавался секретариат, в состав которого входили инструкторы по организационно-массовой работе.

---

[1] «Власть Советов», 1929, № 1, приложение.
[2] Там же.
[3] Там же.
[4] СУ 1929 г. № 80, ст. 784.

15 апреля 1929 г. ВЦИК и СНК РСФСР была утверждена «Инструкция об организации и деятельности районных Советов в городах» [1]. Инструкция устанавливала, что в городах с населением более ста тысяч жителей могут быть, по решению городского Совета, образованы районные Советы. Выборы в городские и районные Советы производятся, согласно инструкции, раздельным голосованием по установленным законом нормам. Районные Советы в отличие от городских не имели права издавать обязательные постановления; самостоятельно утверждать районный бюджет и отчет по его исполнению; самостоятельно устанавливать городские налоги и сборы, а равно надбавки к общегосударственным налогам и сборам; определять ставки земельной ренты и т. п. В остальных вопросах, за небольшим исключением, права районных Советов были приравнены к правам городских Советов.

Районные Советы не создавали исполнительных комитетов, а имели лишь президиумы в составе не свыше девяти членов (в Москве и Ленинграде — до 15 членов), включая и председателя.

Согласно «Инструкции», при райсоветах образуются коммунальные отделы и необходимый технический аппарат по другим отраслям управления. Районные Советы, с утверждением городского, образуют секции, которые действуют на общих основаниях. Районные Советы имеют свои бюджеты. Они составляются и рассматриваются районными советами, утверждаются городским Советом и включаются в городской бюджет.

К середине 1927 г. уже значительная часть территории РСФСР была охвачена областным, окружным и районным делением.

В декабре 1927 г. XV съезд ВКП(б) в постановлении «О директивах по составлению пятилетнего плана народного хозяйства» указывал, что «С целью наиболее полного охвата плановым руководством народно-хозяйственной жизни страны съезд считает необходимым в течение предстоящего пятилетия окончить районирование всей страны» [2].

Фактически оно было завершено в последующие полтора-два года. Новая территориальная организация приве-

---

[1] СУ 1929 г. № 55, ст. 354.

[2] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 244.

ла к необходимости выработки новых положений о Советах.

Положение о губернских съездах Советов и губернских исполнительных комитетах, утвержденное в октябре 1922 г. на 4-й сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета IX созыва, потеряла свое значение в связи с изменением административно-территориального деления — упразднением губерний и образованием краев (областей). То же надо сказать о положениях об уездных съездах Советов и уездных исполнительных комитетах и о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах.

На сессии ВЦИК 1928 г. было принято и введено в действие «Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах»[1]. Это было первое типовое положение о местных Советах и их исполкомах соответственно новой административно-территориальной организации. В 1929 г. ВЦИК распространил его действие на округа и районы, входящие в состав автономных республик и автономных областей[2].

Положение в главе I определяет порядок образования краевых (областных) административно-территориальных объединений и их состав. Они образуются по особому на то постановлению ВЦИК, и в их состав могут входить автономные национально-государственные образования. Край (область) делится на округа, а те на районы. Высшей властью на территории края (области), округа и района являются съезды Советов. К исключительной компетенции съездов Советов относится рассмотрение отчетов соответствующих исполнительных комитетов, выборы исполнительных комитетов и делегатов на вышестоящие съезды Советов, утверждение местных бюджетов, отчетов по их исполнению; выборы президиума для руководства работой Съезда; выборы мандатной комиссии для проверки полномочий делегатов. Съезды Советов созываются исполнительными комитетами в сроки, устанавливаемые вышестоящими исполнительными комитетами.

Исполнительные комитеты в период между съездами решают все вопросы, за исключением тех, которые отне-

---

[1] СУ 1928 г. № 70, ст. 503.
[2] СУ 1929 г. № 27, ст. 275.

сены к исключительной компетенции съездов Советов. Они ответственны перед съездами Советов и подчиняются съездам Советов, вышестоящим исполнительным комитетам и их президиумам, а также СНК РСФСР, ВЦИК и его Президиуму. На исполнительные комитеты возлагалось: руководство деятельностью всех подчиненных им учреждений и предприятий; проведение декретов, постановлений и распоряжений, мер к поднятию хозяйства на соответствующей территории; обеспечение революционной законности и порядка; проведение выборов в Советы и созыв съездов Советов.

Исполнительные комитеты имели право:

а) издавать обязательные постановления, с установлением за их нарушение ответственности в административном или судебном порядке;

б) отменять, изменять и приостанавливать постановления всех нижестоящих Советов и их исполнительных органов;

в) контролировать, ревизовать деятельность всех органов, подчиненных исполнительному комитету и т. п.

Заседания исполнительных комитетов проводятся: краевого (областного) не реже одного раза в 3 месяца, окружного — не реже одного раза в 2 месяца и районного — не реже одного раза в месяц.

Исполнительные комитеты Советов для руководства текущей работой избирают из своего состава президиум, а также председателя и секретаря. Для секретаря районного исполнительного комитета установлено было исключение — он может быть избран и не из числа членов исполкома.

При краевых (областных) исполнительных комитетах образуются следующие отделы: 1) совет народного хозяйства, 2) земельный, 3) торговли, 4) финансовый, 5) коммунальный, 6) труда, 7) народного образования, 8) здравоохранения, 9) социального обеспечения, 10) рабоче-крестьянской инспекции, 11) административный, 12) военный, 13) политический, 14) статистический отдел и 15) архивное бюро. При президиуме краевого (областного) исполнительного комитета состоят: секретариат, организационный отдел, плановая комиссия, а также арбитражная комиссия, управление строительного контроля и совет физической культуры.

При окружных исполнительных комитетах образуются

те же отделы, что и при край(обл)исполкоме, за некоторыми исключениями. Районные исполнительные комитеты образуют следующие отделы: 1) земельный, 2) финансовый, 3) местного хозяйства, 4) народного образования, 5) здравоохранения, 6) административный.

Положение подробно перечисляет предметы ведения исполнительных комитетов края (области), округа и района.

Условия вхождения автономно-национальных образований в состав краевых объединений определялись постановлением ВЦИК от 28 июня 1928 г.[1]. «Об условиях вхождения Автономных советских социалистических республик в состав районированных краевых (областных) объединений». Они включались в состав краев на началах добровольности по решению их республиканских съездов с утверждения ВЦИК. За ними сохранялось право свободного выхода из края. Вхождение АССР в края должно было обеспечить культурно-хозяйственный рост и национальное развитие АССР, а также единство их хозяйственного руководства на основе общих хозяйственных планов соответствующих краевых объединений. Все права, установленные положениями об АССР и другими законами о них, при вхождении в край сохраняли полную силу. Возможные дополнения и изменения должны были вноситься в это положение не иначе, как по решению съезда Советов АССР. АССР, входящие в состав края, имели право участвовать в образовании и работе краевых органов путем представительства на краевых съездах Советов и образуемых ими исполкомах.

Постановления краевых съездов Советов и краевых исполнительных комитетов по предметам ведения союзных народных комиссариатов являлись обязательными для АССР и вступали в силу непосредственно по опубликовании. Постановления же краевых съездов Советов и исполкомов по вопросам, отнесенным к ведению объединенных народных комиссариатов, должны были проводиться на территории АССР через их центральные исполнительные комитеты и СНК. В случае несогласия с постановлениями и распоряжениями крайисполкомов АССР имели право приостановления их на своей территории с немедленным обжалованием в Президиум ВЦИК.

---

[1] СУ 1928 г. № 79, ст. 544.

В изданном 29 октября 1928 г.[1] постановлении ВЦИК и СНК РСФСР о взаимоотношениях между автономными областями, вошедшими в состав краевых (областных) объединений, и органами краевой (областной) власти указывалось, что автономные области пользуются всеми правами, предоставленными им постановлениями ВЦИК об их образовании и положениями о них, утверждаемыми в установленном порядке.

Крупнейшим событием в жизни местных Советов в рассматриваемый период были постановления XIV Всероссийского съезда Советов, состоявшегося 10—18 мая 1929 г.

1929 год — это год «...великого перелома на всех фронтах социалистического строительства»[2].

Развертывалось решительное наступление социализма на капиталистические элементы города и деревни. Партия и Правительство добились крупнейших успехов в социалистической индустриализации. Промышленность далеко превзошла довоенный уровень. Рос социалистический сектор народного хозяйства, и энергично вытеснялись капиталистические элементы из промышленности и торговли. В области промышленности вопрос «кто — кого» был решен в пользу социализма.

В сельском хозяйстве весной 1929 г. началось массовое вступление в колхозы. Это движение приняло особенно широкие размеры летом и осенью 1929 г.

Успехи социалистической индустриализации и коллективизации были отмечены в решениях XIV Всероссийского съезда Советов.

Съезд отметил, что за истекший период окончено административно-экономическое районирование РСФСР, что создало более благоприятные условия для подъема народного хозяйства на основе дальнейшего расширения прав местных исполкомов, развития инициативы низовых органов и приближения их к населению, а также вовлечения трудящихся в социалистическое строительство.

В связи с этим съезд поручил Правительству уделить особое внимание улучшению советского аппарата, усилению борьбы с бюрократизмом и очистке госаппарата от враждебных и обюрократившихся элементов.

---

[1] СУ 1928 г. № 137, ст. 889.

[2] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 264.

Съезд отметил значительный рост участия рабочих и крестьян в работе Советов, нашедший особенно яркое выражение во время последних выборов в Советы, в которых приняли участие многомиллионные массы, выразившие свою полную солидарность с политикой и мероприятиями советской власти[1].

В постановлении XIV Всероссийского съезда Советов по докладу о состоянии низовой сети Советов отмечалось усиление роли низовых советских органов в хозяйственно-культурной жизни, расширение связи низового аппарата с массами, повышение политической активности трудящихся.

Но съезд Советов отметил, что, несмотря на эти достижения, еще не в полной мере проведены в жизнь решения III съезда Союза ССР по вопросам советского строительства. В работе низового советского аппарата еще наблюдается ряд серьезных недочетов: случаи нарушения революционной законности, бюрократические извращения, ошибки в отношении середняка и бедняка при проведении разного рода массовых кампаний, недоучет классовых противоречий в деревне и недостаточная борьба с кулачеством, отсутствие плановости, недооценка в отдельных случаях роли и значения коллективизации крестьянских хозяйств и организации советских хозяйств.

Съезд отметил, что допущенное в некоторых местах чрезмерное укрупнение районов и сельских Советов привело к отдалению власти от населения и к ослаблению руководства низовыми Советами; равным образом такое укрупнение затруднило развертывание массовой работы низовых Советов.

В целях улучшения работы Советов и устранения отмеченных недочетов XIV Всероссийский съезд Советов поручил ВЦИК пересмотреть Положение о сельских Советах в направлении расширения их прав в области организационно-массовой и хозяйственно-культурной работы, в деле улучшения обслуживания повседневных нужд и запросов крестьянских масс. Съезд счел необходимым расширить практику введения сельских бюджетов с тем, чтобы введение это по всей территории РСФСР было закончено к 1932/33 бюджетному году. Съезд указал, что

---

[1] СУ 1929 г. № 47—48, ст. 489.

для наиболее полного охвата массовой работой батрацко-бедняцких и середняцких слоев и дальнейшего оживления всей деятельности Советов в ближайшее время необходимо закончить организацию секций при сельких советах и принять меры к укреплению и оживлению их работы. Съезд предложил организовать при сельских Советах сельскохозяйственные секции, по типу производственных совещаний, с включением в их работу агрономов, агроуполномоченных, опытников-крестьян, членов коллективных объединений и представителей совхозов, а также батрацко-бедняцкого и середняцкого актива, сосредоточив основное внимание этих секций на вопросах поднятия урожайности бедняцко-середняцких хозяйств, всемерного их кооперирования, установления теснейшей связи сельсоветов с советскими и коллективными хозяйствами в целях использования их опыта и достижений для общего подъема и реконструкции сельского хозяйства. Съезд указал на необходимость улучшения работы районных и сельских ревизионных комиссий, в связи с чем поручил ВЦИК в шестимесячный срок пересмотреть законодательство об этих комиссиях в направлении расширения их прав и обязанностей и привлечения к участию в их работе бедняцко-середняцких слоев.

Кроме того, съезд поручил ВЦИК:

а) усилить ответственность вышестоящих советских органов за состояние политической и хозяйственной работы в нижестоящих Советах, поскольку недочеты этой работы являются следствием недостаточного и местами неправильного руководства;

б) укрепить районные советские органы квалифицированными работниками путем переброски из областных и окружных органов, предусмотрев наряду с этим в структуре районных исполкомов необходимый штат инструкторов;

в) расширить функции районных органов в области руководства и объединения работы государственных, кооперативных и других организаций на территории района;

г) пересмотреть формы делопроизводства и отчетности низовых органов в направлении максимального их сокращения и упрощения, а также сократить количество и объем различного рода инструкций, циркуляров и т. п.

исходящих от вышестоящих органов, усилив вместо этого живое руководство и оперативную помощь.

Съезд Советов принял меры для укрепления низового советского аппарата в автономных республиках и областях, для ускорения коренизации низовых звеньев советского аппарата, для выделения национальных административно-территориальных единиц (сельских Советов, районов) в местностях, населенных нерусскими национальностями.

---

*ГЛАВА ПЯТАЯ*

# ПЕРИОД БОРЬБЫ ЗА КОЛЛЕКТИВИЗАЦИЮ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА (1930—1934)

## 1. Всесоюзный съезд Советов и ЦИК СССР

Период между V и VI Всесоюзным съездами Советов характеризуется бурным ростом колхозного строительства. В результате предшествующей работы в 1929—1930 гг. развернулось массовое вступление крестьян в колхозы. Они шли в колхозы целыми селами, районами, округами. Сплошная коллективизация сопровождалась массовой борьбой трудящегося крестьянства против кулачества.

Советская власть сделала крутой поворот от политики ограничения кулацких элементов к политике ликвидации кулачества как класса. Кулаки были экспроприированы, и их средства производства перешли в руки колхозов. «Это был глубочайший революционный переворот, скачок из старого качественного состояния общества в новое качественное состояние, равнозначный по своим последствиям революционному перевороту в октябре 1917 года»[1].

Кулачество оказывало отчаянное сопротивление коллективизации. Убийства сельских активистов, нападения на колхозы, уничтожение скота и другого имущества, подлежавшего обложению, — были обычными формами борьбы кулаков в этот период.

Кулачество использовало и ошибки, допускаемые в ряде мест при проведении коллективизации местными советскими и партийными организациями, которые, «Вопреки указаниям ЦК о том, что основным звеном колхозного движения является сельскохозяйственная артель,

---

[1] История ВКП(б), Краткий курс, стр. 291.

в которой обобществляются только основные средства производства...»,— совершали «...головотяпское перескакивание через артель к коммуне, проводилось обобществление жилых построек, нетоварного молочного и мелкого скота, домашней птицы и т. д.» [1].

В результате кое-где кулакам удалось вызвать недовольство со стороны крестьян и в отдельных случаях даже подбить их на антисоветские выступления.

Партия своевременно приняла меры к исправлению допущенных на местах ошибок. Статья товарища Сталина «Головокружение от успехов», опубликованная 2 марта 1930 г., имела величайшее политическое значение и помогла местным организациям исправить ошибки. Крестьянство убедилось, что линия партии ничего общего не имеет с «левыми» перегибами, которые допускались на местах.

Вскоре после этого, 15 марта 1930 г., было опубликовано постановление ЦК ВКП(б) «О борьбе с искривлениями партлинии в колхозном движении» [2].

Эти указания вместе со статьей товарища Сталина «Ответ товарищам колхозникам», опубликованной 3 апреля 1930 г., помогли во-время ликвидировать перегибы, допускавшиеся в ряде мест, и создали почву для дальнейшего мощного роста колхозного движения.

В связи с широко развернувшейся коллективизацией перед Советами, в первую очередь перед сельскими, возникли новые задачи. Советы были призваны стать застрельщиками, организаторами и руководителями широкого колхозного движения, организаторами борьбы бедняцких и середняцких масс крестьянства против кулачества.

ЦИК и его Президиум уделяют в этот период особенное внимание руководству социалистическим переустройством деревни, борьбе с кулачеством и перестройке работы сельских советов и районных исполнительных комитетов в соответствии с задачами сплошной коллективизации.

Президиум ЦИК СССР принял 13 декабря 1929 г. специальное постановление «О значении и работе сельских советов в районах сплошной коллективизации», в котором осудил наблюдавшиеся в ряде мест попытки

---

[1] История ВКП(б), Краткий курс, стр. 294.

[2] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 813—814.

передачи прав сельских советов правлениям колхозов и предложил центральным исполнительным комитетам союзных республик обеспечить решительное повышение руководящей роли сельских Советов в социалистическом переустройстве деревни.

В постановлении от 25 января 1930 г. «О новых задачах Советов в связи с широко развернувшейся коллективизацией в деревне» Президиум ЦИК СССР вновь подчеркнул, что колхозы как производственные объединения не должны противопоставляться сельским Советам как органам государственной власти. Президиум отметил, что попытки ликвидации органов государственной власти или ослабления их роли являются по существу антисоветскими стремлениями подорвать диктатуру пролетариата и ослабить силу ее органов. Отмечая, что многие сельские Советы не стали еще во главе колхозного движения, Президиум ЦИК СССР указал, что эти сельсоветы не выполняют своих основных задач по осуществлению производственных форм смычки между городом и деревней. В постановлении Президиума указывалось, что в связи с массовой коллективизацией сельские Советы должны возглавить движение масс в колхозы, должны принимать активное участие в составлении производственных планов колхозов, помогать правильной организации труда, а также наблюдать за выполнением колхозами их обязательств перед государством (заготовки, контрактация, налоги).

В целях создания наиболее благоприятных условий для социалистического переустройства сельского хозяйства постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством» было отменено действие закона о разрешении аренды земли и о применении наемного труда в единоличных крестьянских хозяйствах в районах сплошной коллективизации. Краевым (областным) исполнительным комитетам в этих районах было предоставлено право конфискации имущества кулаков и выселения их из пределов отдельных районов и областей, а их конфискованное имущество передавать в неделимые фонды колхозов.

3 февраля 1930 г. Президиум ЦИК СССР утвердил основные положения об организации сельских Советов

в Союзе ССР. Был установлен порядок организации сельских Советов, их права и обязанности, задачи в области хозяйственного и культурного строительства, их бюджетные права и задачи организации ими массовой работы. 13 октября 1930 г. были утверждены основные положения о райсъездах Советов и о райисполкомах (порядок организации, предметы ведения и взаимоотношения с вышестоящими организациями).

На происходившей в декабре 1929 г. 2-й сессии ЦИК было принято важное постановление «Об образовании Народного комиссариата земледелия Союза ССР», вызванное необходимостью единства в планировании и в руководстве сельским хозяйством в масштабе Союза.

На 2-й сессии ЦИК СССР было принято (5 декабря 1929 г.) постановление о вхождении в состав СССР Таджикской республики. Учитывая, что добровольное вхождение Таджикской республики в состав Союза будет способствовать ее дальнейшему экономическому и культурному развитию и что ее выход из Узбекистана санкционирован ЦИК Узбекской ССР, Президиум ЦИК постановил распространить действие договора об образовании СССР на Таджикскую ССР.

В связи с возросшей ролью плановой работы и необходимостью развития статистики в соответствии с задачами усиления планирования, ЦИК и СНК СССР 23 января 1930 г. приняли постановление об упразднении Центрального статистического управления и о передаче его аппарата и функций Государственной плановой комиссии СССР. ЦИК союзных республик было предложено реорганизовать свои центральные и местные статистические органы.

В ряде мест имели место случаи неправильного применения закона о лишении избирательных прав. Ввиду этого Президиум Центрального Исполнительного Комитета СССР 22 марта 1930 г. принял постановление «Об устранении нарушений избирательного законодательства». Президиум осудил практику неправильного лишения избирательных прав и обязал соответствующие органы при составлении списков лиц, лишенных избирательных прав, руководствоваться исключительно избирательным законодательством. Президиум запретил применять к гражданам, подавшим жалобу на неправильное

лишение их избирательных прав, какие-либо ограничения, кроме ограничения участия в выборах, впредь до окончательного рассмотрения их заявлений.

Развернувшееся в стране колхозное строительство и успехи в реконструкции промышленности потребовали максимального приближения органов власти к населению. Исходя из этого, Центральный Исполнительный Комитет постановил упразднить округа, передав все их материальные средства и культурные силы районным исполнительным комитетам. Этим постановлением районным исполкомам были переданы права и обязанности, присвоенные окружным исполкомам, а также было предусмотрено направление на работу в районы не менее 90% ответственных работников округов.

В период между V и VI съездами Советов СССР были утверждены положения о ряде наркоматов.

VI съезд Советов СССР происходил с 6 по 17 марта 1931 г., на нем присутствовало 1576 делегатов с решающим голосом. Основное внимание съезд уделил вопросам сельского хозяйства. Он подвел итоги совхозного строительства, отметил главнейшие недостатки в работе совхозов, установил задания по дальнейшему их развитию, подчеркнул значение массового распространения ударничества и социалистического соревнования в совхозах. Съезд подвел также итоги колхозного движения, отметил главнейшие недостатки в работе колхозов и, указав дальнейшие пути колхозного строительства, признал необходимым завершение коллективизации к концу пятилетки. Основной формой колхозного движения на данной стадии была признана сельскохозяйственная артель.

Съезд подчеркнул важность задачи создания и подготовки колхозных кадров.

VI съезд Советов СССР внес ряд изменений в Конституцию СССР:

1) в связи с непосредственным вхождением Таджикской ССР в состав СССР, в договоре об образовании СССР сделано об этом указание;

2) установлено, что очередные сессии ЦИК СССР созываются не менее трех раз между очередными Всесоюзными съездами Советов;

3) изменена редакция статей Конституции, излагающих систему наркоматов, в связи с разделением или упразднением, а также образованием новых наркоматов;

4) установлено, что законы, а также декреты и постановления СНК публикуются на языках общеупотребительных в союзных республиках.

VI съезд Советов СССР избрал ЦИК в составе 611 членов.

В период, отделявший VII съезд Советов от VI съезда (1931—1935 гг.), ЦИК СССР уделял большое внимание организационным мероприятиям, направленным на изменение и улучшение методов управления, укрепление общественной (социалистической) собственности, перестройку госаппарата и улучшение советского строительства, о чем сообщается далее.

Большое внимание уделял ЦИК СССР укреплению общественной социалистической собственности и революционной законности.

На попытки классовых врагов подорвать общественную собственность — основу Советского строя, советская власть ответила усилением борьбы за охрану социалистической собственности.

7 августа 1932 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной социалистической собственности». В этом постановлении отмечалось, что общественная собственность (государственная, колхозная, кооперативная) является основой советского строя, она священна и неприкосновенна, а люди, покушающиеся на нее, должны быть рассматриваемы как враги народа. Постановление предусмотрело суровые меры наказания расхитителей общественной собственности.

В докладе об итогах первой пятилетки товарищ Сталин указывал: «Если капиталисты провозгласили частную собственность священной и неприкосновенной, добившись в свое время укрепления капиталистического строя, то мы, коммунисты, тем более должны провозгласить общественную собственность священной и неприкосновенной, чтобы закрепить тем самым новые социалистические формы хозяйства во всех областях производства и торговли. Допускать воровство и хищение общественной собственности, — все равно, идет ли дело о собственности государственной или о собственности кооперативной и колхозной, — и проходить мимо подобных контрреволюционных безобразий, — значит содей-

ствовать подрыву советского строя, опирающегося на общественную собственность, как на свою базу. Из этого исходило наше Советское правительство, когда оно издало недавно закон об охране общественной собственности»[1].

Постановление ЦИК и СНК СССР «О революционной законности» (25 июня 1932 г.), отмечая наличие все еще значительного числа нарушений революционной законности, обращало внимание всех советских органов на необходимость ее неуклонного соблюдения и привлечения виновных в ее нарушении к строжайшей ответственности.

В целях укрепления революционной законности и должной охраны общественной собственности постановлением ЦИК и СНК СССР (20 июня 1934 г.) была учреждена Прокуратура СССР, на которую возлагалось общее руководство прокуратурой союзных республик.

## 2. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты

В связи с успехом сплошной коллективизации и углублением хозяйственной деятельности Советского государства перед Союзным Правительством встали новые, еще более ответственные задачи.

На пост главы правительства партия выдвинула лучшего ученика и сподвижника Ленина и Сталина — Вячеслава Михайловича Молотова.

«До сих пор, — сказал товарищ Молотов на декабрьском объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б), — мне приходилось работать, главным образом, в качестве партийного работника. Заявляю Вам, товарищи, и на работу в Совнарком я иду в качестве партийного работника, в качестве проводника воли партии и ее Центрального Комитета»[2].

И эти слова В. М. Молотов точно претворял в жизнь. В своей государственной работе он полностью следовал учению Ленина и Сталина о руководящей роли коммунистической партии.

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 393.

[2] В. М. Молотов, В борьбе за социализм, Статьи и речи, 1937, стр. 185.

«Для того, чтобы обеспечить полный успех в работе, — говорил товарищ Молотов на VI съезде Советов СССР в марте 1931 г., — сейчас особенно необходимо добиться, чтобы все наши организации проводили на деле одну линию, так сказать, били в одну точку. Центральные органы управления дают в этом отношении пример совместных выступлений и совместных усилий в выполнении поставленных задач. Это может служить примером и для работы на местах. Совместные выступления по линии Советов и партийных организаций обеспечивают максимальное единство во всей нашей работе и нужную мобилизацию сил под руководством ленинской партии»[1].

«Период руководства В. М. Молотовым советским правительством, — писал А. Я. Вышинский, — связан с замечательнейшим явлением в нашей государственной жизни, где воля партии, направляя деятельность государства, сливается с волей всех трудящихся, с волей всего советского народа и наиболее полно их выражает. Правительственные декреты, выходящие за подписями Сталина и Молотова, представляют собой наиболее яркое выражение этой воли советского народа и его единодушное стремление к победоносному осуществлению строительства нового, коммунистического общества»[2].

Эти совместные выступления СНК СССР и ЦК ВКП(б) всегда имели место, когда требовалось достигнуть решительного перелома в той или иной важнейшей области работы, когда особенно требовалось обеспечить поддержку правительственных мероприятий со стороны широких трудовых масс, когда намечалось новое направление работы при новых условиях ее, когда должна была быть развернута решительная борьба за проведение правильной линии партии в области хозяйственного или культурного строительства, борьба с извращениями в этой области.

Значительную роль как известно, сыграли совместные постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) в области коренного переустройства сельского хозяйства: о работе зерносовхозов, развитии социалистического животновод-

---

[1] В. М. Молотов, В борьбе за социализм, Статьи и речи, 1937, стр. 76.

[2] Статья «Глава советского правительства» в журнале Советское государство и право», 1940, № 2, стр. 3.

ства, о подъеме урожайности, о новых формах заготовок сельскохозяйственных продуктов; в области промышленности: о развитии мясной промышленности, об угольной промышленности и др.; в области транспорта: о железнодорожном и речном транспорте, о работе НКПС; о работе потребительской кооперации; в области социально-культурного строительства, когда партия проводила борьбу за повышение качества школьного обучения, когда обнаружились вредные результаты, культивируемой тогда у нас теории «отмирания школы»; о ликвидации детской беспризорности и др.[1].

Для выполнения возросших задач в новых условиях была проведена коренная реорганизация правительственного аппарата.

Прежде всего были созданы организационные предпосылки для усиленной борьбы с недостатками государственного аппарата и в особенности борьбы с бюрократизмом, связывающим растущую инициативу рабочих масс и трудящихся деревни. ЦИК и СНК СССР в своем постановлении от 24 декабря 1930 г. отметили, что будут руководствоваться указанием В. И. Ленина о том, чтобы центр тяжести перенести на подбор людей, на проверку фактического исполнения. ЦИК и СНК СССР указали, что проверка исполнения и связанное с этим укрепление советской дисциплины является одной из важнейших задач руководства делом строительства социализма.

В связи с указанным постановлением при СНК СССР была создана наряду с основными двумя комиссиями — Советом Труда и Обороны и Госпланом — третья постоянная комиссия — Комиссия исполнения под председательством Председателя СНК СССР В. М. Молотова и в составе наркома РКИ СССР, одного из секретарей ЦК ВКП(б), секретаря ВЦСПС и председателя Колхозцентра. Основными ее задачами были признаны проверка фактического исполнения директив правительства и укрепление дисциплины во всех государственных, в том числе хозяйственных, организациях сверху донизу[2].

Вслед за тем ЦИК и СНК СССР вынесли постанов-

[1] СЗ СССР 1931 г. № 7, ст. 81—82, № 20, ст. 172, № 29, ст. 224; 1933 г. № 52, ст. 302—303, № 39, ст. 234, № 54, ст. 315, № 66, ст. ст. 395—396, № 68, 406—407, № 73, ст. 440, № 13, ст. ст. 73—74, № 4, ст. 25; 1934 г. № 26, ст. 205; 1935 г. № 32, ст. 252 и др.

[2] СЗ СССР 1931 г. № 2, ст. 18.

ление об организации комиссий исполнения при СНК союзных и автономных республик, при краевых и областных исполкомах [1].

Комиссия исполнения, естественно, главным образом опиралась на материал обследований, производимых органами ЦКК — РКИ. «РКИ, — говорил товарищ Сталин на XVII съезде партии, — по своей организации не может удовлетворять требованиям хорошо поставленной проверки исполнения. Несколько лет тому назад, когда наша хозяйственная работа была более проста и менее удовлетворительна и когда можно было рассчитывать на возможность инспектирования работы всех наркоматов и всех хозорганизаций, РКИ была на месте. Но теперь, когда наша хозяйственная работа разрослась и стала сложнее, и когда нет уже ни необходимости, ни возможности инспектировать ее из одного центра, РКИ должна перестроиться. Нам нужна теперь не инспекция, а проверка исполнения решений центра, — нам нужен теперь контроль над исполнением решений центра. Нам нужна теперь такая организация, которая, не задаваясь универсальной целью инспектирования всех и вся, могла бы сосредоточить все свое внимание на работе по контролю, на работе по проверке исполнения решений центральных учреждений Советской власти. Такой организацией может быть только Комиссия Советского Контроля при СНК Союза ССР, работающая по заданиям СНК и имеющая на местах независимых от местных органов представителей. А чтобы у нее был достаточный авторитет и чтобы она могла в случае необходимости привлечь к ответственности любого ответственного работника, — необходимо, чтобы кандидаты в члены Комиссии Советского Контроля намечались съездом партии и утверждались СНК и ЦИК-ом Союза ССР. Я думаю, что только такая организация могла бы укрепить советский контроль и советскую дисциплину» [2].

Съезд согласился с этим предложением.

11 февраля 1934 г. Комиссия исполнения при СНК СССР постановлением ЦИК и СНК СССР была преобразована в Комиссию Советского контроля при СНК СССР.

---

[1] СЗ СССР 1931 г. № 9, ст. 100.

[2] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 481—482.

Новая комиссия имела свой аппарат в центре и постоянных представителей в союзных и автономных республиках, краях и областях. Эти представители были поставлены в независимое от местных органов положение. Они назначались и отзывались Комиссией Советского контроля.

Наркоматы РКИ СССР и союзных республик вместе с местными органами РКИ, как уже сыгравшие свою положительную роль, были упразднены [1].

Наряду с указанной реорганизацией аппарата проверки исполнения огромную роль в улучшении работы всего государственного аппарата сыграли проведенные в то время крупные организационные мероприятия в области советского и хозяйственного строительства.

Эти меры были предварительно одобрены XVII партийным съездом.

Они предусматривали ликвидацию функциональной системы построения аппарата, обеспечение конкретного руководства, укрепление тесной живой связи руководителей с низовыми звеньями, усиление единоначалия и личной ответственности руководителей за порученное им дело [2].

В своем отчетном докладе XVII съезду партии товарищ Сталин в качестве примера недостатков организационной работы в управлении указал на функциональное построение организаций и на отсутствие личной ответственности. При этом было указано на необходимость уничтожения «функционалки» и на необходимость усиления личной ответственности [3]. Под «функционалкой», как известно, подразумевалась такая система, при которой руководство данной отраслью хозяйства распределялось по дробным функциям, находящимся в управлении различных секторов, отделов. При такой разделенности оперативного руководства было затруднительно установить точную личную ответственность определенных должностных лиц, а также ответственность за разрешение конкретного вопроса в целом. Функциональная система приводила к длительным согласованиям в отдельных секторах и не позволяла твердо провести принцип единоначалия в управлении.

---

[1] СЗ СССР 1934 г. № 9, ст. 58.

[2] СЗ СССР 1934 г. № 15, ст. 103.

[3] См. Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 478 и 479.

Вскоре после XVII съезда партии было издано постановление ЦИК и СНК СССР от 15 марта 1934 г. об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства, в котором было признано необходимым ликвидировать «функционалку» [1].

Новые ответственные задачи, вставшие перед Союзным Правительством, расширение сферы его работы усиливали необходимость разгрузить законодательные органы Союза от второстепенных вопросов, перенеся центр тяжести работы СНК и СТО на разрешение основных задач народного хозяйства и государственного управления и на проверку фактического исполнения решений Правительства. Все вопросы, которые могли бы быть разрешены руководителями наркоматов или других учреждений самостоятельно или по согласованию ведомств, согласно постановлению СНК СССР от 11 января 1931 г., не должны были передаваться на рассмотрение СНК или СТО. Управлению Делами СНК СССР и СТО было поручено не принимать этих дел. А постоянная Подготовительная Комиссия при СНК СССР, как занимавшаяся в основном рассмотрением этих дел, была этим постановлением упразднена [2].

Указанные мероприятия не только способствовали коренной разгрузке Правительства от второстепенных вопросов, но и явились важным фактором усиления самостоятельности и ответственности руководителей отдельных отраслей хозяйства и государственного управления.

Исключительное внимание было обращено на плановую работу. «Поскольку социалистический сектор в народном хозяйстве занял уже явно господствующую роль, — говорил товарищ Молотов на сессии ЦИК СССР в январе 1931 г., — поскольку мы уже вступили в период социализма, — вопрос о планировании всего нашего хозяйства приобретает новое значение» [3].

«Рост социалистического сектора..., — говорится в постановлении VI съезда Советов Союза ССР, — дал возможность перейти к высшим формам ведения

---

[1] СЗ СССР 1934 г. № 15, ст. 103.
[2] СЗ СССР 1931 г. № 4, ст. 48.
[3] В. М. Молотов, В борьбе за социализм, Статьи и речи, 1937 г., стр. 90.

планового хозяйства, к единому народно-хозяйственному плану и единому финансовому плану. Усилилось значение и роль плановых органов, в том числе Государственной плановой комиссии СССР...»[1]

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 23 января 1930 г. председателю Госплана СССР было предоставлено право решающего голоса в СНК СССР[2].

Осенью этого же года председателем Госплана СССР был назначен В. В. Куйбышев, принимавший в качестве председателя ВСНХ СССР активное участие в работе по составлению первой пятилетки.

Постановлением от 23 января 1930 г. было упразднено как самостоятельное ведомство ЦСУ, а его аппарат и функции были переданы Госплану СССР. Этим было осуществлено требование объединения статистической работы с плановой, которая должна опираться на статистику и учет. Через год постановлением ЦИК и СНК СССР от 3 февраля 1931 г. Госплан СССР был преобразован из Комиссии СТО, при котором состоял, согласно положению от 21 августа 1923 г., в Комиссию СНК и получил права самостоятельного наркомата.

Согласно новому постановлению председатель Госплана СССР избирался ЦИК СССР, его заместители утверждались Президиумом ЦИК по представлению СНК, а члены Президиума Госплана и самой Комиссии назначались СНК.

Для производства статистических работ в составе Госплана СССР был образован сектор народнохозяйственного учета. Но 17 декабря 1931 г. этот сектор постановлением ЦИК и СНК СССР в целях обеспечения централизованного руководства делом учета в соответствии с требованиями социалистического строительства был преобразован в Центральное управление народнохозяйственного учета при Госплане СССР. Центральное управление с республиканскими, областными и районными органами народнохозяйственного учета составили особую единую систему. Республиканские и местные органы учета были подчинены ЦУНХУ.

ЦУНХУ было предоставлено право самостоятельного вхождения в высшие правительственные органы СССР

---

[1] СЗ СССР 1931 г. № 17, ст. 162.
[2] СЗ СССР 1930 г. № 8, ст. 97.

с предложениями, докладами, проектами и т. д. по всем вопросам, связанным с учетом. Начальник ЦУНХУ являлся одновременно заместителем председателя Госплана СССР[1].

Перестроенная система плановых органов во главе с Госпланом подготовила по указаниям товарища Сталина и под руководством СНК СССР план 2-й пятилетки, задачи которой были еще более грандиозны, чем задачи первой пятилетки.

План был одобрен XVII съездом партии по докладам В. М. Молотова и В. В. Куйбышева.

Огромная работа по составлению плана второй пятилетки, так же как и другие плановые работы, могли быть проведены только в результате того, что Правительство и плановые органы опирались на поддержку и творческую инициативу широких масс, на активную помощь научной и технической мысли, на встречные планы, выдвигаемые народом. Система разработки планов предусматривала широкое участие рабочей и колхозной общественности, профсоюзов, комсомола.

Рост требований, предъявляемых к союзному аппарату в связи с развертыванием народного хозяйства и культурного строительства, а также особенности развития отдельных участков государственной деятельности, вызвали значительную реорганизацию союзных наркоматов.

С сокращением частного сектора в товарообороте приобрели исключительное значение вопросы снабжения. Вместе с тем усложняющаяся внешняя торговля требовала особого к себе внимания. В связи с этим Народный комиссариат внешней и внутренней торговли был разделен на два самостоятельных Наркомата — внешней торговли и снабжения[2].

Гигантский рост грузооборота в связи с развитием народного хозяйства, отставание железнодорожного транспорта от требований, предъявляемых к нему реконструктивным периодом, и крайне слабое использование и развитие водного транспорта вызвали необходимость преобразования Народного комиссариата путей сооб-

---

[1] СЗ СССР № 73, ст. 488.

[2] Постановление ЦИК и СНК СССР 22 ноября 1930 г. — СЗ СССР 1930 г. № 56, ст. 592.

щения. Из его ведения были выделены вопросы водного транспорта, и был создан общесоюзный Наркомат водного транспорта. В ведении НКПС сосредоточен был железнодорожный и безрельсовый транспорт [1].

Дальнейшее развитие сельского хозяйства заставило разукрупнить и Народный комиссариат земледелия и выделить из него зерновые и животноводческие совхозы. Постановлением ЦИК СССР от 1 января 1932 г. был создан особый Наркомат зерновых и животноводческих совхозов [2].

5 января 1932 г. был разукрупнен ВСНХ и вместо него созданы три Наркомата: тяжелой промышленности, легкой промышленности, лесной и лесоперерабатывающей [3].

23 июля 1933 г. ЦИК, СНК и ВЦСПС, идя навстречу предложениям профсоюзных организаций, вынесли постановление о слиянии Наркомтруда со всеми его местными органами, включая и органы соцстраха, с аппаратом ВЦСПС.

На ВЦСПС были возложены обязанности Наркомтруда и его органов [4].

В 1934 г. был образован общесоюзный Наркомат внутренних дел с включением в его состав ОГПУ [5].

В том же году Революционный Совет — Коллегия НК по военным и морским делам — был ликвидирован и Наркомвоенмор преобразован в Наркомат обороны [6].

### 3. Местные органы государственной власти

В связи с массовым вступлением крестьян в колхозы перестраивалась и работа органов государственной власти на местах.

---

[1] СЗ СССР 1931 г. № 8, ст. 85.

[2] СЗ СССР 1932 г. № 71, ст. 435, а также СЗ СССР, 1932 г. № 79, ст. 482 (Положение о Наркомате).

[3] СЗ СССР 1932 г. № 1, ст. 4.

[4] СЗ СССР 1933 г. № 40, ст. 238.

[5] 15 декабря 1930 г. были ликвидированы существовавшие до того республиканские наркомвнуделы (СЗ СССР 1930 г. № 50, ст. 640). Вместо них были созданы республиканские наркомхозы (СЗ СССР 1931 г. № 65, ст. 426), преобразованные из существовавших короткое время после ликвидации наркомвнуделов главных управлений коммунального хозяйства.

[6] СЗ СССР 1934 г. № 33, ст. 256.

Среди мер, направленных к укреплению Советов и перестройке их работы, к усилению контроля со стороны трудящихся за деятельностью Советов, следует отметить Положение о ревизионных комиссиях при сельских Советах, утвержденное ВЦИК и СНК 20 января 1930 г.[1]. Этим постановлением отменялись положения о ревизионных комиссиях при сельских Советах и при волостных (районных) исполкомах, действовавшие до тех пор.

Ревизионные комиссии имеют своей задачей контроль со стороны трудящихся над хозяйственно-финансовой работой сельсовета и райисполкомов, а также подведомственных им учреждений и предприятий.

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет принял также ряд постановлений, направленных к лучшей организации и сплочению деревенской бедноты и батрачества и еще большего их вовлечения в работу Советов. В этой связи отметим постановление ВЦИК от 25 февраля 1930 г. о работе Советов и исполнительных комитетов по организаций групп бедноты и батрачества[2].

Постановление указывало, что перед Советами как органами диктатуры пролетариата, стоят огромные задачи, вытекающие из политики Партии и Правительства в деле коренного переустройства сельского хозяйства на основе сплошной коллективизации и, в связи с этим, ликвидации кулачества как класса. Осуществление этих задач обострило классовую борьбу в деревне и усилило противодействие со стороны кулачества колхозному строительству.

Сельские Советы как руководители и организаторы колхозного строительства, должны были опираться на широчайшие массы батрачества и бедноты. Поэтому организация батрацко-бедняцких групп при Советах являлась коренной задачей Советов.

ВЦИК предлагал в кратчайший срок закончить организацию групп батрачества и бедноты при сельских Советах. Постановление ВЦИК определяло и ряд конкретных задач групп бедноты по осуществлению массовой коллективизации сельского хозяйства.

---

[1] СУ СССР 1930 г. № 4, ст. 42.
[2] СУ 1930 г. № 10, ст. 115.

Но все эти и другие мероприятия были еще далеко недостаточны для коренной перестройки работы местных Советов.

13 января 1930 г. на совещании при ЦК ВКП(б) товарищ Молотов в своем докладе говорил о необходимости перестройки работы Советов в связи с новой политикой партии в деревне. По инициативе товарища Молотова ЦИК СССР принял решение о созыве Всесоюзного совещания о задачах Советов.

Необходимость этого совещания вызывалась также и тем, что кулацкая агентура и другие враги советской власти, пробравшиеся в ряды нашей партии и на некоторые ответственные посты по советскому и колхозному строительству, открыто и скрыто выступали за ликвидацию сельских Советов в районах сплошной коллективизации, где их функции якобы могут выполняться правлениями колхозов. Необходим был жестокий отпор подобной антисоветской агитации как классово-враждебной, контрреволюционной попытке ослабить могущество Советского государства.

20 января 1930 г. Президиумом ЦИК СССР было созвано совещание представителей центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик, краевых, областных и окружных исполнительных комитетов, городских и сельских Советов по вопросу о новых задачах Советов в связи с широко развернувшейся коллективизацией. В соответствии с решением этого совещания Президиум Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР в постановлении от 25 января 1930 г. дал ряд практических указаний Советам [1].

В постановлении указывалось, что массовая коллективизация и ликвидация кулачества как класса ставит новые задачи перед Советами, поднимая их работу на высшую ступень. Советы должны усилить свою организующую и мобилизующую роль по отношению к батрацко-бедняцким и середняцким массам для социалистического переустройства деревни.

«Все попытки ликвидировать сельские Советы, ослабить или принизить их руководящую роль, в связи с массовой коллективизацией как в откровенной, так и в за-

---

[1] СЗ СССР 1930 г. № 7, ст. 85.

маскированной форме путем передачи прав сельских Советов правлениям коллективных хозяйств — все эти попытки являются по существу антисоветскими и отражают настроения наших классовых врагов, стремящихся подорвать диктатуру пролетариата и ослабить силу ее органов. Подобные ликвидаторские устремления должны получить самый решительный и беспощадный отпор» [1].

Президиум ЦИК СССР указал, что работа сельских Советов в условиях массовой коллективизации расширяется и усложняется, что содержание и формы этой работы, приспособленные к восстановительному периоду, когда стояла преимущественно задача подъема индивидуальных крестьянских хозяйств, — теперь уже не соответствуют задаче коренного социалистического переустройства сельского хозяйства.

Президиум ЦИК отметил, что многие сельские Советы еще не стали во главе колхозного движения, что, оставаясь в стороне от коллективизации, эти Советы не выполняют основных задач, возложенных на них как на органы диктатуры рабочего класса в деревне. Причина такого отставания заключается в неудовлетворительном социальном составе сельских Советов, в недостаточной подготовке их кадров, а также в слабости руководства со стороны вышестоящих исполнительных комитетов. «Перестроить работу сельских советов по-новому, повернуть их лицом к коллективизации — вот задача настоящего момента» [2].

Основным содержанием работы сельских Советов, Президиум ЦИК СССР считает их активное участие в проведении коллективизации, в укреплении колхозов, в обеспечении правильной организации труда, в усилении процесса обобществления орудий и средств колхозного хозяйства, в наблюдении за выполнением коллективными хозяйствами всех их обязательств перед государством, т. е. в своевременном выполнении колхозами плана хлебозаготовок, налогов, контрактации и т. п.

---

[1] СЗ СССР 1930 г. № 7, ст. 85.
[2] Там же.

Сельский Совет как местный орган государственной власти распоряжается всеми земельными фондами, наблюдает за их рациональным использованием в коллективных хозяйствах, рассматривает ходатайства о кредитах и утверждает их. Наряду с этими новыми функциями сельский Совет осуществляет в полной мере и другие, присвоенные ему законом, функции по охране революционного порядка.

Далее указывалось на то, что сельские Советы должны усилить руководство всеми культурно-просветительными и социально-бытовыми учреждениями, а также благоустройством села.

Президиум ЦИК СССР отметил, что сельские Советы могут выполнить возложенные на них новые обязанности только при условии улучшения массовой работы, максимального вовлечения широких масс в работу Советов.

В целях перестройки работы Советов Президиум ЦИК СССР признал необходимым произвести перевыборы тех сельских Советов, которые проявили свою неспособность руководить колхозным движением. Президиум призвал батрачество, бедноту и середняков принять активное участие в перевыборах под лозунгом коллективизации сельского хозяйства и ликвидации кулачества как класса.

Итоги совещания, фиксированные в рассмотренном постановлении Президиума ЦИК СССР от 25 января 1930 г., имели исключительно важное значение в укреплении Советов, особенно низовых, и в перестройке их работы. Роль Советов как органов государственной власти на местах значительно повысилась. Постановление Президиума ЦИК о новых задачах Советов определило направление и функции местных органов государственной власти на многие годы вперед. Это был исторический поворот в работе Советов.

В соответствии с упомянутыми постановлениями Президиума ЦИК СССР Президиум ВЦИК дал указания ЦИК АССР, краевым и областным исполкомам произвести досрочные выборы в сельские Советы и перевыборы райисполкомов на основании инструкции Президиума ВЦИК от 4 ноября 1926 г. о выборах в Советы с учетом последующих добавлений и изменений. Вся эта работа должна была быть закончена к 15 марта 1930 г. (в южных районах РСФСР — к 1 марта 1930 г.).

28 февраля 1920 г. по докладу Всероссийской центральной избирательной комиссии о ходе отчетно-проверочной кампании и о подготовке частичных выборов сельсоветов и райисполкомов, ВЦИК и СНК РСФСР вынесли постановление, в котором была подчеркнута необходимость привлечения в Советы батрацко-бедняцких масс.

В постановлении указывалось, что отчетно-проверочная кампания должна вскрыть путем широкой самокритики все недочеты в работе Советов, выявить те Советы, которые не обеспечивают успешного проведения директив партии и правительства в деле социалистического строительства и не могут возглавить борьбу против классовых врагов.

В постановлении ВЦИК и СНК намечался ряд практических мероприятий для повышения политической активности трудящихся при выборах.

В целях укрепления сельских Советов и районных исполнительных комитетов Президиум ЦИК СССР 16 февраля 1930 г. издал постановление о мобилизации членов городских Советов на руководящую работу в сельские Советы и районные исполнительные комитеты в районы сплошной коллективизации[1].

Центральным исполнительным комитетам союзных республик было предложено произвести мобилизацию 7200 членов Советов краевых, областных и окружных городов, наиболее квалифицированных и подготовленных, и направить их на руководящую работу в сельские Советы и районные исполкомы в районы сплошной коллективизации на срок не менее одного года.

Коренная перестройка работы сельских Советов потребовала пересмотра старого положения о сельских Советах, которое уже не отвечало изменившимся условиям и не соответствовало новому этапу социалистического строительства. Поэтому Президиум ЦИК Союза ССР 3 февраля 1930 г. утвердил основные положения об организации сельских Советов[2].

Новое положение закрепляло организационные мероприятия правительства, проводимые в целях дальнейшего

---

[1] СУ СССР 1930 г. № 12, ст. 140.
[2] СЗ СССР 1930 г. № 16, ст. 172.

укрепления сельских Советов. Прежде всего новое положение устанавливает, что в районах сплошной коллективизации при объединении ряда сел в единый колхоз организация сельских Советов должна происходить по производственному принципу, т. е. что сельский Совет должен в основном совпадать территориально с колхозом. Отмечалось, что сельский Совет при активном участии трудящихся масс деревни осуществляет государственное управление на селе, в связи с чем он решает все вопросы местного (сельского) значения. В условиях обострения классовой борьбы сельские Советы должны особенно решительно пресекать антисоветские выступления кулацких элементов. Основной задачей сельских Советов является: руководство социалистическим переустройством сельского хозяйства путем организации колхозов и других кооперативных объединений. Сельский Совет также принимает меры, обеспечивающие повышение урожайности, расширение посевных площадей, развитие и обобществление животноводства как в колхозах, так и в необобществленных еще крестьянских хозяйствах.

Во всех сельских Советах образуются самостоятельные бюджеты, причем в районах сплошной коллективизации обязательное введение сельских бюджетов предусматривалось с 1930/31 бюджетного года.

Положение предусматривало организацию секций по отдельным отраслям работы Совета. При сельских Советах организовывались также группы бедноты.

Положение указывало, что в тех случаях, когда сельский Совет проявляет бездеятельность, извращает линию партии и правительства, он немедленно досрочно переизбирается в соответствии с законодательством союзных республик.

Новые задачи сельских Советов, новое направление их работы нашли свое одобрение в постановлении XVI партсъезда. По отчету ЦКК РКИ XVI партсъезд в своем постановлении записал: «В связи с тем, что рост коллективизации ставит совершенно по-иному вопрос о роли районных и сельских органов Советской власти как непосредственных руководителей социалистического переустройства деревни, съезд считает, что необходимо всемерное усиление сельсоветов и решительное изменение содержания и методов их работы в сторону все боль-

шего охвата вопросов хозяйственного и культурного переустройства деревни. Вместе с тем район должен быть действительно превращен в узловой пункт практического осуществления политики партии на селе» [1].

В этих же целях, укрепления низового звена Советов было издано постановление ВЦИК и СНК (10 ноября 1930 г.) об укреплении бюджетов сельсоветов РСФСР.

В числе мероприятий, направленных к укреплению местных органов государственной власти, было также постановление ВЦИК от 25 сентября 1930 г. о типовой структуре и средних штатах краевых (областных) отделов исполкомов. Этим законом устанавливались следующие отделы и управления обл(край)исполкомов: 1) земельное управление, 2) финансовое управление, 3) отдел торговли, 4) отдел здравоохранения, 5) административное управление, 6) управление коммунального хозяйства, 7) отдел труда, 8) отдел народного образования, 9) совет физической культуры, 10) отдел социального обеспечения, 11) комитет крестьянских обществ взаимопомощи, 12) бюро архива и архивохранилища, 13) плановая комиссия, 14) краевая (областная) РКИ, 15) организационный отдел.

Успехи социалистической реконструкции промышленности, широко развернувшееся колхозное движение и ликвидация кулачества как класса на базе сплошной коллективизации потребовали максимального приближения органов местной власти к населению, их всемерного укрепления, расширения их прав и обязанностей, а также установления непосредственной их связи с руководящими органами — центральными исполнительными комитетами и советами народных комиссаров союзных и автономных республик, краевыми и областными исполнительными комитетами.

В целях приближения органов власти к населению необходимо было дальнейшее расширение прав районных советских органов. Все это диктовало необходимость ликвидации окружных звеньев Советов. Это и было осуществлено постановлением Президиума ЦИК Союза ССР и СНК СССР от 23 июля 1930 г. о ликвидации округов [2].

---

[1] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 406—407.
[2] СЗ СССР 1930 г. № 37, ст. 400.

В июле 1930 г. на XVI съезде ВКП(б) товарищ Сталин говорил: «Не может быть сомнения, что мы не смогли бы поднять громадную работу по перестройке сельского хозяйства и развитию колхозного движения, если бы не провели районирования... Сейчас центр тяжести колхозного строительства перемещен в районные организации. Сюда стекаются нити колхозного строительства и всякой другой хозяйственной работы в деревне, и по линии кооперации, и по линии советов, и по линии кредита...» [1].

В резолюции по докладу ЦК ВКП(б) XVI партийного съезда записано: «Съезд целиком и полностью одобряет решение ЦК об упразднении округов и об укреплении района, как основного звена социалистического строительства в деревне, что должно привести к решительному приближению партийно-советского аппарата к селу, к колхозам, к массам... Съезд поручает ЦК провести все практические меры, связанные с ликвидацией округов и укреплением районов и областей» [2].

Съезд отметил, что «При проведении ликвидации округов и перераспределении функций необходимо обеспечить сохранение в полном объеме прав, присвоенных национальным образованиям (автономным областям, нацрайонам и советам)» [3].

В соответствии с этими указаниями все материальные средства окружных исполнительных комитетов передавались райисполкомам и им присваивались права и обязанности окружных исполнительных комитетов.

Президиум ЦИК СССР издал постановление (22 августа 1930 г.) об усилении руководства работой районных органов власти со стороны центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик и краевых (областных) исполнительных комитетов в связи с ликвидацией округов. Этим актом предусматривалось, в частности, усиление состава организационно-инструкторского аппарата ЦИК союзных и автономных республик и областных исполкомов с целью усиления живой их связи с райисполкомами.

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 10-е, стр. 406.
[2] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 401.
[3] Там же, стр. 407.

Расширение прав районных исполнительных комитетов потребовало изменения структуры аппарата райисполкома, что и было сделано постановлением ЦИК СССР (9 августа 1930 г.) о структуре и типовых ориентировочных штатах районных исполнительных комитетов [1].

С ликвидацией округов район становится весьма важным звеном в системе местных органов государственной власти. В связи с этим необходимо было пересмотреть старое положение о районных органах.

13 октября 1930 г. ЦИК и СНК СССР утвердили основное положение о районных съездах Советов и исполнительных комитетах [2]. Это положение исходило из необходимости «приблизить аппарат управления к населению, укрепить низовые органы власти и расширить их права» [3]. Основные положения расширили компетенцию районных съездов Советов, возложив на них задачи, которые являлись предметом ведения окружных съездов. В отличие от предыдущих положений о районных съездах Советов новое положение отмечало, как одну из важнейших задач районных съездов Советов и исполнительных комитетов — «неуклонное проведение политики наступления на капиталистические элементы города и деревни и ликвидацию кулачества, как класса, на основе сплошной коллективизации» [4].

К исключительному праву районных съездов Советов было отнесено:

1) рассмотрение и утверждение хозяйственных планов района, районного бюджета и отчетов по исполнению планов и бюджета;

2) рассмотрение отчетов о работе районного исполнительного комитета;

3) избрание районного исполнительного комитета, а также избрание делегатов на вышестоящие съезды Советов.

Районный исполнительный комитет избирает президиум в составе председателя, заместителей председателя, секретаря и членов в числе, определяемом законодательством союзных республик. В составе районного комитета образуются следующие отделы: 1) общий, 2) земельный,

---

[1] СЗ СССР 1930 г. № 42, ст. 434.
[2] СЗ СССР 1930 г. № 52, ст. 544.
[3] СЗ СССР 1930 г. № 52, ст. 545.
[4] Там же.

3) финансовый, 4) административный, а также планово-статистическая часть и районная рабоче-крестьянская инспекция. При районном исполнительном комитете состоят инструкторы по советскому строительству, комитет по улучшению труда и быта работниц и крестьянок и районные инспекторы: а) местного хозяйства и дорожного строительства, б) торговли, в) народного образования, г) здравоохранения, д) труда, е) социального обеспечения, ж) военных дел, з) физической культуры.

Положение допускало организацию отделов местного хозяйства и дорожного строительства при райисполкомах с разрешения ЦИК и СНК союзной республики в районах с развитой местной промышленностью и коммунальным хозяйством.

3 октября 1930 г. Президиум ЦИК СССР утвердил инструкцию о выборах в Советы.

Инструкция о выборах отмечала важность обновления Советов и напоминала, что выборы будут происходить в условиях обостренной классовой борьбы, когда кулачество и другие капиталистические элементы оказывают ожесточенное сопротивление социалистическому наступлению. Инструкция подробно определяла порядок образования избирательных комиссий, составления списков лишенных избирательных прав, а также восстановления в избирательных правах. Был предусмотрен порядок созыва избирательных собраний и съездов Советов. Отмечалась обязанность центральных и местных органов бороться с нарушениями избирательного законодательства, не допуская незаконного устранения трудящихся от выборов, и напоминалось о постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР (от 22 марта 1930 г.) об устранении нарушений избирательного законодательства[1].

Политическое значение предстоящих выборов было отмечено в резолюции декабрьского (1930 г.) объединенного пленума ЦК и ЦКК ВКП(б) по докладам товарищей Калинина и Молотова о перевыборах Советов.

Выборы должны были стать важнейшим средством коренной перестройки работы Советов на основе поднятия их роли как проводников генеральной линии партии, непримиримо враждебной как в отношении правого, так

---

[1] СЗ СССР 1930 г. № 50, ст. 525.

и в отношении «левого» оппортунизма. «Поднять роль советов в проведении на практике ленинской политики партии — такова основная политическая задача перевыборной кампании»[1].

Пленум указал, что «Перевыборы советов должны внести коренные улучшения в самый *состав* советов. Первое место в советах должно принадлежать лучшим ударникам — в рабочих центрах, передовым колхозникам — в деревне, как партийным, так и беспартийным»[2].

Одной из важнейших задач выборной кампании являлось выдвижение в Советы беспартийных рабочих и колхозников, а также единоличников из бедняков и середняков, и выдвижение работниц, крестьянок и молодежи. Эти указания партии имели огромное значение для поднятия роли Советов как проводников генеральной линии партии.

Избирательная кампания 1931 г. была проведена под лозунгом реализации директивы декабрьского объединенного пленума ЦК и ЦКК ВКП(б) 1930 г. Выборы показали огромный рост политической активности трудящихся. Процент явки сельских и городских избирателей значительно увеличился[3]. Выборы прошли под знаком дальнейшего расширения советской демократии. Процент лишенных избирательных прав в городе в избирательную кампанию 1931 г. составил 4,6 (в 1929 г. 7,2). В деревне он составлял 3,5 (вместо 3,3 в 1929 г.).

В результате выборов 1931 г. в составе сельсоветов и горсоветов значительно вырос удельный вес колхозного крестьянства и передовых рабочих-ударников, застрельщиков социалистического соревнования. Процент членов ВКП(б) в составе сельсоветов возрос в 1931 г. до 13,6 против 9,3 в 1929 г., в составе горсоветов — до 49,1 против 46,3. Женщин было избрано в сельсоветы 20,9%, в горсоветы — 27,5% общего числа членов Советов.

На основании «Общих положений об организации сельских Советов в Союзе ССР» союзные республики пересмотрели старые положения о сельских Советах.

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет

---

[1] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 447.

[2] Там же, стр. 449.

[3] Выборы в Советы и состав органов власти в СССР в 1931 г., М., 1931, стр. 21.

1 января 1931 г. утвердил новое Положение о сельских Советах РСФСР[1]. Этим актом отменялось ранее действовавшее Положение.

Согласно этому Положению, сельские Советы организуют батрацко-бедняцкие и середняцкие массы деревни, осуществляют мероприятия по социалистической перестройке сельского хозяйства и быта деревни, проводят ликвидацию кулачества как класса на основе сплошной коллективизации. Они также осуществляют руководство всеми учреждениями, предприятиями и организациями, подчиненными сельскому Совету, разрешают все вопросы сельского значения и обсуждают все другие вопросы. В осуществлении этих и других функций сельским Советам предоставлялось право издавать обязательные постановления и налагать административные взыскания за их невыполнение. Те сельские Советы, которые имели самостоятельные бюджеты, пользовались правами юридического лица.

Новое Положение подробно перечисляло предметы ведения сельских Советов в области организации и проведения выборов в Советы и на съезды Советов, в области социалистического переустройства деревни и развития сельского хозяйства, промышленности, снабжения, кооперации и торговли, в области бюджетно-финансовой, местного хозяйства, благоустройства, дорожного строительства, труда, народного просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, общего управления, в деле содействия укреплению обороноспособности страны, в области охраны революционного порядка и общественной безопасности.

Положение обязывало сельские Советы принимать все меры к укреплению существующих колхозов и к организации новых, рассматривать и утверждать планы коллективных хозяйств и других кооперативных организаций, систематически заслушивать отчеты о деятельности всех учреждений и предприятий, участвующих в колхозном строительстве, а также самих колхозов, находящихся на территории сельсовета, осуществлять руководство новым строительством в коллективных хозяйствах. Сельские Советы получили право приостановления незаконных постановлений колхозов и других сельскохозяйственных ко-

---

[1] СУ СССР 1931 г. № 11, ст. 142.

оперативных объединений с немедленным сообщением об этом районному исполкому.

На сельские Советы было возложено проведение законов и распоряжений о национализации земли, наблюдение за правильным и целесообразным использованием земель и угодий как коллективными, так и единоличными хозяйствами с постановкой, в случае необходимости, перед вышестоящими органами вопроса об отобрании у них земель и угодий.

Таким образом, новое Положение значительно расширяло компетенцию сельских Советов в области развития сельского хозяйства, равно как и в других областях, и значительно повышало роль и ответственность сельских Советов.

1 января 1931 г. ВЦИК утвердил «Положение о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах»[1], в котором было указано, что районный съезд Советов составляется из представителей, избираемых всеми сельскими Советами, находящимися на территории района, по норме — один делегат на 300 жителей, и представителей горсоветов, а также фабрик, заводов, совхозов и машинно-тракторных станций, расположенных вне городских поселений, по норме — один делегат на 60 избирателей. Районный исполком избирается на районном съезде Советов в составе не более 45 человек. Райисполком избирает из своего состава президиум в составе не более 9 членов, в том числе председателя и секретаря райисполкома. Президиум райисполкома, в период между заседаниями исполнительного комитета, обладает правами последнего и ответственен перед ним.

Положение перечисляло права райисполкома по отдельным областям работы. Особенно подробно перечислялись права райисполкома в области организационно-массовой работы и в области развития сельского хозяйства.

При районных исполнительных комитетах образуются отделы: общий, земельный, финансовый, планово-статистическая часть, районная рабоче-крестьянская инспекция, управление милиции и уголовного розыска. Учреждался институт районных инспекторов: 1) по местному хозяйству и дорожному строительству; 2) по снабжению;

[1] СУ СССР 1931 г. № 11, ст. 143.

3) по народному образованию; 4) по здравоохранению; 5) по труду; 6) по социальному обеспечению; 7) по военным делам и 8) по физической культуре. При районном исполкоме состоит также комитет по улучшению труда и быта работниц и крестьянок. Положение устанавливало следующие обязательные для всех районных исполкомов секции: 1) советского строительства и контроля исполнения; 2) промышленности, труда и снабжения; 3) сельского хозяйства; 4) финансово-бюджетная; 5) народного просвещения и 6) здравоохранения.

30 марта 1931 г. ВЦИК и СНК было утверждено Положение о порядке издания местными исполкомами и Советами обязательных постановлений.

20 апреля 1932 г. ВЦИК и СНК РСФСР было утверждено Положение об окружных Советах и окружных исполкомах национальных округов северных окраин РСФСР [1]. Согласно этому Положению, в национальных округах образуются сельские Советы (в районах с большинством оседлого населения) и кочевые Советы (в районах с большинством кочевого или полукочевого населения). Сельские Советы действуют на основании общего, а кочевые — на основании особого Положения. Положение об окружных Советах и окружных исполкомах национальных округов устанавливало для районных съездов Советов и их исполкомов следующие изъятия из Положения о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах, утвержденного ВЦИК 1 января 1931 г.

1. Районный съезд Советов составляется из представителей сельских Советов по норме — один делегат на 100 человек населения, кочевых Советов по норме — один делегат на 50 человек населения и городских Советов, а также фабрик, заводов и совхозов, расположенных вне городских поселений, — по норме один делегат на 20 избирателей.

2. Структура районных исполкомов устанавливается соответствующими краевыми (областными) исполкомами или ЦИК АССР применительно к структуре окружных исполкомов национальных округов с учетом особых условий каждого отдельного района.

3. По всем вопросам, требующим разрешения выше-

---

[1] СУ СССР 1932 г. № 39, ст. 176.

стоящих органов, районные исполкомы сносятся с окружными исполкомами.

Окружной исполком национального округа избирается окружным съездом Советов в составе не более 25 членов, окружной исполком избирает президиум в составе 9 членов, в том числе председателя и секретаря окружного исполкома. Окружной исполком непосредственно подчиняется краевому (областному) исполкому, центральному исполнительному комитету и совету народных комиссаров автономной республики.

При окружных исполкомах образуются отделы: 1) земельно-промысловый; 2) заготовок и снабжения; 3) финансов; 4) местного хозяйства, гражданского и дорожного строительства, транспорта и связи; 5) социально-культурного строительства (народное образование, здравоохранение и социальное обеспечение) и 6) окружная рабоче-крестьянская инспекция. При исполкоме состоят окружное управление рабоче-крестьянской милиции и инспекторы по труду и по военным делам. При президиуме окружного исполкома образуется организационный отдел, плановая комиссия и комитет по улучшению труда и быта женщин.

Далее Положение устанавливало предметы ведения окружного исполнительного комитета по отдельным отраслям его работы применительно к предметам ведения областного исполнительного комитета Советов.

Районирование и ликвидация округов по-новому поставили вопрос об организации Советов крупных городов, в которых количество населения было выше, чем в районах, в связи с чем нецелесообразно было подчинять такие города райисполкомам.

9 августа 1930 г. Президиум ЦИК СССР издал постановление об организации работы городских Советов в связи с ликвидацией округов[1]. В развитие основных положений об организации городских Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов устанавливался следующий порядок.

В тех городах, где население составляет до 50 тысяч жителей, городские Советы организуются в соответствии с основными положениями о городских Советах и подчи-

---

[1] СЗ СССР 1930 г. № 42, ст. 435.

няются районному исполнительному комитету. Города же с населением свыше 50 тысяч, имеющие крупное промышленное значение и являющиеся культурно-политическими центрами, выделяются в самостоятельные административно-хозяйственные единицы. Городские Советы этой группы непосредственно находятся в подчинении президиумов центральных исполнительных комитетов союзных или автономных республик или соответствующих краевых или областных исполнительных комитетов. Исполнительные комитеты городских Советов образуются и действуют в соответствии со ст. ст. 23, 24, 26, 27 и 28 основных положений об организации городских Советов.

Огромное значение в деле приближения городских Советов к рабочим массам имел циркуляр ВЦИК об укреплении шефства фабрик и заводов над государственным аппаратом, разосланный 30 апреля 1930 г.[1]. Основная цель циркуляра — поворот городских Советов лицом к производству. Городские Советы и их секции (указывалось в циркуляре) должны установить самую тесную связь с шефскими бригадами, заслушивая на своих заседаниях сообщения рабочих бригад о проделанной работе по контролю над госаппаратом. Депутатские группы на предприятиях должны стать передовыми организаторами массового шефского движения.

Шефство предприятий как одна из форм массовой работы городских Советов в тот период была одобрена XVI партсъездом.

Социалистическая реконструкция и строительство новых городов усиливали роль города и городского хозяйства, а следовательно, значение городских Советов. Это требовало коренной перестройки городских Советов применительно к новым задачам. В постановлении июньского (1931 г.) Пленума ЦК ВКП(б) было записано:

«Городские советы, как органы пролетарской власти в городах, должны перестроить свою работу таким образом, чтобы в каждую отрасль городского хозяйства были привлечены к активному участию в работе, в первую очередь, депутаты советов.

Секции городских советов должны на деле осуществлять повседневное наблюдение и руководство работой

[1] «Известия» 7 июля 1930 г.

в каждой отрасли городского хозяйства. Необходимо покончить с практикой торжественных парадных заседаний пленумов горсоветов. Пленумы горсоветов должны стать центрами делового разрешения вопросов городского хозяйства на основе сотен и тысяч замечаний и предложений избирателей... Укрепление горсоветов работниками, перестройка их работы, вовлечение сотен и тысяч рабочих, в частности жен рабочих, в работу городских советов и их хозяйственных органов обеспечат дальнейшее проведение в жизнь новых больших задач в деле улучшения и развития городского хозяйства»[1].

На основе этих директив было разработано и утверждено новое «Положение о городских Советах» 20 января 1933 г.[2].

Первое Положение о городских Советах (1922 г.) намечало лишь общие контуры организации и деятельности горсоветов. Положение о городских Советах (1925 г.), разработанное на основе решений Всесоюзного совещания по советскому строительству, значительно расширило компетенцию городских Советов в вопросах хозяйственно-культурного строительства. Положение о городских Советах 1933 г. шло еще дальше и учитывало весь огромный положительный опыт работы городских Советов, накопленный ими не только в РСФСР, но и в других союзных республиках.

Положение о городских Советах значительно расширяло их компетенцию и вносило ряд новых моментов в организацию их работы. Оно расширяло функции городских Советов в области народнохозяйственного планирования, социально-культурного строительства, социалистической реконструкции городского хозяйства, снабжения, потребительской кооперации и торговли и в других областях.

Положение усиливало значение пленума городских Советов: кроме важнейших вопросов политической, хозяйственной и культурной жизни, Положение относило к исключительному его ведению следующие вопросы: а) план хозяйственного и социально-культурного строительства; б) городской бюджет и отчет по его испол-

---

[1] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 471.
[2] СУ СССР 1933 г. № 29, ст. 103.

нению; в) заключения займов; г) проект общей перепланировки города; д) план работы городского Совета; е) отчет о деятельности президиума городского Совета; ж) доклад мандатной комиссии городского Совета о результатах проверки полномочий депутатов городского Совета и з) доклад о выполнении наказов избирателей. В том случае, когда президиум городского Совета между заседаниями пленума принимает постановления по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции пленума горсовета, эти постановления подлежат обязательному утверждению пленума.

Положение устанавливало два типа городских Советов: 1) республиканского и областного подчинения и 2) районного подчинения. При городских Советах, непосредственно подчиненных ЦИК автономных республик, краевым и областным исполкомам, образуются отделы: а) коммунальный, б) финансовый, в) снабжения, г) рабоче-крестьянской инспекции, д) труда, е) народного образования, ж) здравоохранения, з) социального обеспечения. При президиумах этого типа городских Советов образуется плановая комиссия и организационный отдел. По постановлению ЦИК АССР и облисполкома могут быть образованы и другие отделы.

При городских Советах, подчиненных районным исполкомам, образуются отделы: а) коммунальный, б) финансовый, в) народного образования, а также инспектура труда, здравоохранения и социального обеспечения. При президиумах же этого типа городских Советов образуются плановые комиссии. При Советах городов, к которым присоединены сельские местности, образуются земельные отделы.

Положение уделяло большое внимание секциям и депутатским группам, значительно расширив их компетенцию. Самым существенным нововведением было то, что постановлением городского Совета на секции могло быть возложено выполнение отдельных обязанностей отделов городского Совета и его инспектур (ст. 29). Повышалась и действенная сила решений, принятых секцией в пределах ее компетенции. Эти решения передавались для исполнения заведующим отделами, руководителям инспектур, руководителям других учреждений городского Совета. При несогласии с решением секции руководитель отдела в пятидневный срок имел право переносить вопрос

на разрешение председателя или президиума городского Совета. Если секция не была согласна с постановлением президиума городского Совета, она могла перенести вопрос на рассмотрение пленума городского Совета.

При городских Советах образуются секции:

1) коммунального хозяйства, 2) финансово-бюджетная, 3) кооперативно-торговая, 4) рабоче-крестьянской инспекции, 5) социально-культурная. В промышленных городах и рабочих поселках, кроме того, образуется промышленная секция, а в городах, к которым присоединены сельские местности, — сельскохозяйственная секция.

---

*ГЛАВА ШЕСТАЯ*

# ПЕРИОД БОРЬБЫ ЗА ЗАВЕРШЕНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРОВЕДЕНИЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ (1935—1940)

## 1. VII и VIII Всесоюзные съезды Советов, Верховный Совет СССР и Президиум Верховного Совета СССР

В СССР неуклонно продолжался подъем народного хозяйства. Политика реконструкции обеспечила непрерывный рост промышленности. Сельское хозяйство также находилось в состоянии нараставшего подъема. Значительно были расширены посевные площади и повышена урожайность всех культур по сравнению с довоенным временем.

Советский народ неустанно трудился, выполняя сталинские пятилетки—вторую, а затем и третью.

В период с 28 января по 6 февраля 1935 г., на третьем году второй пятилетки, происходил VII Всесоюзный съезд Советов. Съезд заслушал доклад Правительства, одобрил его внешнюю и внутреннюю политику и практическую деятельность, обеспечившую превращение СССР в передовую индустриальную державу.

Обсудив доклад о работе Народного комиссариата тяжелой промышленности, съезд признал работу этого наркомата вполне удовлетворительной. Съезд обсудил вопрос о мероприятиях по укреплению и развитию животноводства. Отмечая, что успешное разрешение зерновой проблемы создало необходимые условия для подъема и мощного развития животноводства, съезд признал необходимым развертывание и укрепление животноводческих колхозных товарных ферм и укрепление животноводческих совхозов, играющих решающую роль в подъеме и развитии животноводства.

VII съезд Советов СССР обсудил вопрос о внесении изменений в Конституцию 1924 г., разработанную и принятую в первый период нэпа, когда Союз ССР только складывался. Этот вопрос был поставлен товарищем Сталиным на февральском (1935 г.) Пленуме ЦК ВКП(б) как один из актуальнейших вопросов государственного строительства. Пленум ЦК ВКП(б) поручил товарищу Молотову войти от имени ЦК ВКП(б) на VII съезде Советов с предложением о внесении некоторых изменений в Конституцию СССР. Это решение было вызвано огромными изменениями, происшедшими в жизни СССР после 1924 г. Страна подошла к последнему периоду нэпа, к его концу. Частный капитал был полностью вытеснен из промышленности, а социалистический сектор стал в ней безраздельно господствующим.

Мощная социалистическая индустрия, базирующаяся на богатой современной технике, превзошла производство 1913 г. по объему продукции более чем в 7 раз. В сельском хозяйстве победило крупнейшее в мире машинизированное, вооруженное новой техникой, социалистическое производство в виде всеобъемлющей системы колхозов и совхозов. Кулачество было полностью ликвидировано, а удельный вес сектора мелких единоличных крестьянских хозяйств стал весьма незначительным. Из области товарооборота были изгнаны купцы и спекулянты. Весь товарооборот перешел в руки государства, кооперации и колхозов.

Социалистическая система победила таким образом во всех сферах народного хозяйства. Эксплоатация человека человеком была уничтожена, а социалистическая собственность на орудия и средства производства стала незыблемой основой советского общества. Сообразно изменениям экономики, изменилась и классовая структура нашего общества. Все эксплоататорские классы оказались ликвидированными. Советское общество превратилось в великое содружество трудящихся — рабочего класса, класса крестьян и интеллигенции.

В Советском Союзе развернулись такие могучие движущие силы, как морально-политическое единство советского общества, дружба народов, советский патриотизм, критика и самокритика.

VII съезд Советов СССР, заслушав сообщение

товарища Молотова и считая вполне правильным и своевременным предложение ЦК ВКП(б), постановил:

«1. Внести в Конституцию Союза ССР изменения в направлении:

а) дальнейшей демократизации избирательной системы в смысле замены не вполне равных выборов равными, многостепенных — прямыми, открытых — закрытыми;

б) уточнения социально-экономической основы Конституции в смысле приведения Конституции в соответствие с нынешним соотношением классовых сил в СССР (создание новой социалистической индустрии, разгром кулачества, победа колхозного строя, утверждение социалистической собственности как основы советского общества и т. п.).

2. Предложить Центральному исполнительному комитету Союза ССР избрать Конституционную комиссию, которой поручить выработать исправленный текст конституции на указанных в п. 1 основах и внести его на утверждение сессии ЦИК Союза ССР.

3. Ближайшие очередные выборы органов советской власти в Союзе ССР провести на основе новой избирательной системы» [1].

Во исполнение постановления съезда на первой сессии ЦИК СССР 7-го созыва была избрана Конституционная комиссия под председательством инициатора и вдохновителя новой Конституции товарища Сталина. Конституционная комиссия к лету 1936 г. подготовила проект новой Конституции и на своем Пленуме 15 мая 1936 г. установила его окончательный текст. 1 июня 1936 г. Пленум ЦК ВКП(в) в основном одобрил проект Конституции и признал необходимым для его рассмотрения и утверждения созвать Чрезвычайный съезд Советов СССР. Затем проект Конституции был одобрен Президиумом Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, который установил срок Чрезвычайного съезда Советов — 25 ноября 1936 г. и постановил опубликовать проект Конституции для всенародного обсуждения.

12 июня 1936 г. проект был опубликован и началось его всенародное обсуждение. Оно продолжалось около

---

[1] Съезды Советов СССР в постановлениях и резолюциях, 1939 г., стр. 250.

полугода. В нем приняли участие миллионы граждан Советского Союза.

Вся Страна Советов и все передовое и прогрессивное человечество встретили проект Сталинской Конституции с ликованием, с восторгом. «Теперь даже камни поют», — воскликнул великий писатель Максим Горький, прочтя проект новой Конституции. Народный певец Дагестана Сулейман Стальский назвал ее «Совестью мира».

Во всенародном обсуждении проекта Конституции еще раз сказался подлинно народный характер Советского государства. Политический и трудовой подъем, сопровождавший обсуждение проекта, еще раз ярко продемонстрировал сущность советского демократизма. От трудящихся поступили тысячи дополнений и поправок к проекту. В них предлагалось уточнение отдельных статей Конституции.

Товарищ Сталин высоко оценил значение всенародного обсуждения проекта, заявив, что «...в деле выработки и окончательной отделки Конституции СССР всенародное обсуждение бесспорно принесло громадную пользу» [1].

Проект новой Конституции получил широкую известность и за пределами СССР.

Не удалось замолчать проект Конституции и реакционной фашистской печати, несмотря на все усилия в этом направлении. «...с методом замалчивания не вышло у них. В конце концов они оказались вынужденными открыть клапан и сообщить миру, что, как это ни печально, проект Конституции СССР все же существует, и не только существует, но и начинает оказывать зловредное воздействие на умы. Да иначе и не могло быть, так как есть все же на свете какое-то общественное мнение, читатели, живые люди, которые хотят знать правду о фактах, и держать их долго в тисках обмана нет никакой возможности. На обмане далеко не уедешь...» [2]

Товарищ Сталин ссылкой на бесспорные факты разоблачил фашистскую клевету о том, что проект Конституции является пустым обещанием.

Это — следующие факты.

---

[1] **Сталин**, Доклад о проекте Конституции Союза ССР, Партиздат, 1936, стр. 48.

[2] **Сталин**, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 519.

Народы СССР во главе с великим русским народом в 1917 г. свергли власть буржуазии и помещиков, завоевали диктатуру пролетариата и установили Советскую власть. Советская власть передала крестьянам сверх того, что ранее находилось в их руках, 150 миллионов га бывших помещичьих и других земель. Советская власть экспроприировала у капиталистов заводы, фабрики, шахты, банки, железные дороги и передала их народу, объявив их государственной социалистической собственностью. Все это законодательно закреплено в ст. 6 Сталинской Конституции:

«Земля, ее недра, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный и воздушный транспорт, банки, средства связи, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные станции и т. п.), а также коммунальные предприятия и основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах являются государственной собственностью, то-есть всенародным достоянием»[1]. Далее, советская власть, «...организовав промышленность и сельское хозяйство на новых, социалистических началах, с новой технической базой...»[2], добилась увеличения продукции индустрии в 7 раз, увеличения продукции земледелия в $1^1/_2$ раза и роста народного дохода в 4 раза в сравнении с довоенным временем.

Советская власть на основе победы социалистической системы хозяйства и социалистической собственности на орудия и средства производства уничтожила безработицу, обеспечила гражданам СССР право на труд, на отдых, на образование, создала для трудящихся лучшие материальные и культурные условия и обеспечила осуществление всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайной подаче голосов.

Наконец, советская власть дала народу новую Конституцию, в которой законодательно закреплено все то, что уже добыто и завоевано.

Новую Конституцию советский народ во время всенародного обсуждения назвал Сталинской Конституцией, по имени ее инициатора, вдохновителя и творца. Она

---

[1] Конституция СССР, статья 6.

[2] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 521.

представляет собой воплощение сталинской мудрости, обобщает и законодательно закрепляет все добытое и завоеванное под гениальным руководством великого Сталина.

После всенародного обсуждения проект Конституции поступил на рассмотрение и утверждение Чрезвычайного VIII Всесоюзного съезда Советов. Доклад товарища Сталина на съезде Советов представляет собой огромный вклад в сокровищницу марксизма-ленинизма и по своему историческому значению стоит в одном ряду с такими классическими произведениями, как «Манифест коммунистической партии» Маркса и Энгельса, «Государство и революция» Ленина. Товарищ Сталин подвел итоги успехов Страны Советов. Главный итог заключался в том, что во всех сферах народного хозяйства победила социалистическая система и общественная социалистическая собственность как незыблемая основа советского общества. СССР стал передовой, культурной, могучей, индустриальной страной. В сельском хозяйстве победили совхозы и колхозы, вооруженные новейшей техникой. Неизмеримо выросла и укрепилась обороноспособность Страны Советов — основа ее независимости.

Вместе с ликвидацией экономической основы капиталистического строя — частной собственности на средства производства — навсегда ликвидированы эксплоататорские классы и эксплоатация человека человеком. Советское общество состоит из рабочего класса, класса крестьянства и социальной прослойки — интеллигенции. Лицо этих общественных групп коренным образом изменилось. Наш рабочий класс, говорил товарищ Сталин, нельзя называть пролетариатом, так как он «...не только не лишен орудий и средств производства, а наоборот, он ими владеет совместно со всем народом»[1]. «... рабочий класс СССР,— указывал далее товарищ Сталин,— это — совершенно новый, освобожденный от эксплоатации, рабочий класс, подобного которому не знала еще история человечества»[2]. Коренным образом изменилось и советское крестьянство. Советское крестьянство — это не класс мелких производителей, эксплоатируемый помещиками, кулаками, купцами и спекулянтами. Советское крестьян-

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 511.
[2] Там же.

ство свободно от эксплоатации; оно в подавляющем большинстве является колхозным крестьянством, базирующим свою работу на коллективном труде и современной технике. «... советское крестьянство — это совершенно новое крестьянство, подобного которому еще не знала история человечества» [1].

Иной стала и советская интеллигенция. Во-первых, изменился ее состав. Выходцы из рабочего класса, крестьянства и других слоев трудящихся составляют 80—90% советской интеллигенции. Новая интеллигенция — кровь от крови и плоть от плоти рабочих и крестьян. Изменился, во-вторых, и характер деятельности интеллигенции, которая служит теперь не эксплоататорским классам, а народу.

На основе строительства коммунизма в нашей стране совершается процесс преодоления классовых различий между рабочими, крестьянством и интеллигенцией. «... грани между рабочим классом и крестьянством, равно как между этими классами и интеллигенцией — стираются, а старая классовая исключительность — исчезает. Это значит, что расстояние между этими социальными группами все более и более сокращается» [2].

Рабочие, крестьяне и интеллигенция в СССР живут на началах дружественного сотрудничества. На этой основе выросло в советском обществе незыблемое морально-политическое единство, советский патриотизм. На этой основе возникла и новая Конституция СССР.

Победа социалистической системы во всех сферах народного хозяйства и коренные изменения в классовой структуре советского общества вызвали коренное изменение облика народов Советского Союза: «...исчезло в них чувство взаимного недоверия, развилось в них чувство взаимной дружбы и наладилось, таким образом, настоящее братское сотрудничество народов в системе единого союзного государства.

В результате мы имеем теперь вполне сложившееся и выдержавшее все испытания многонациональное социалистическое государство, прочности которого могло бы позавидовать любое национальное государство в любой части света» [3].

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 512.
[2] Там же.
[3] Там же, стр. 514.

15 Заказ № 1201

Сталинская Конституция сжато, почти в протокольной форме, изложила величайшие завоевания советского народа. Строки Сталинской Конституции предельно кратки, по-сталински просты. Между тем за каждой ее строкой, за каждым ее словом скрывается гигантская созидательная деятельность, огромные изменения в жизни народов СССР.

Все эти изменения получили свое отражение в новой Конституции. Сталинская Конституция представляет собой итог добытого, уже завоеванного, итог пройденного пути, законодательное закрепление существующего на деле. Она не может быть поэтому смешиваема с программой, которая главным образом касается будущего, тогда как Конституция касается настоящего.

Ее главную основу составляют принципы социализма: социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства как экономическая основа общества, ликвидация эксплоататорских классов, труд как обязанность и дело чести каждого способного к труду гражданина по принципу: «кто не работает, тот не ест», осуществление социалистического принципа труда и распределения: «от каждого — по его способностям, каждому — по его труду».

Она закрепляет угодные и выгодные трудящимся общественные порядки, исходит из отсутствия в обществе антагонистических классов, из того, что советское общество состоит из двух дружественных классов — рабочих и крестьян — и что государственное руководство обществом принадлежит передовому классу советского общества — рабочему классу. Сжато, простыми словами в Сталинской Конституции записано, что трудящиеся классы являются единственными и полновластными хозяевами Страны Советов. «Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся».

Советская Конституция глубоко интернациональна. Она исходит из равноправия наций и рас, всем им предоставляет, независимо от их прошлого и настоящего положения, одинаковые права во всех сферах хозяйственной, государственной, общественной и культурной жизни.

Конституция выражает собой последовательный и до конца выдержанный социалистический демократизм. Она исходит из равноправия всех граждан. Она свободна от

каких-либо оговорок или ограничений в правах и демократических свободах, предоставляемых гражданам. Она не ограничивает политические права граждан никакими цензовыми, расовыми, национальными или другими условиями. Она не делит граждан по своим правам на активных и пассивных, она не проводит разницы в правах между мужчинами и женщинами, оседлыми и неоседлыми, между имущими и неимущими, между образованными и необразованными. «Не имущественное положение,—говорит товарищ Сталин, — не национальное происхождение, не пол, не служебное положение, а личные способности и личный труд каждого гражданина определяют его положение в обществе» [1].

Демократизм Конституции является не «обычным» и «общепризнанным» демократизмом «вообще», а демократизмом социалистическим. Сталинская Конституция переносит центр тяжести на вопрос о гарантиях, о средствах осуществления широчайших прав и демократических свобод граждан. Она не ограничивается фиксированием формальных прав и свобод граждан, а в законодательном порядке обеспечивает их реальными, материальными средствами.

В Сталинской Конституции воплощены многовековые мечты лучших представителей человечества о свободной и счастливой жизни. Сталинская Конституция обеспечивает гражданам право на труд. Это право гарантировано социалистической организацией народного хозяйства, неуклонным ростом производительных сил советского общества, устранением возможности хозяйственных кризисов и ликвидацией безработицы.

Сталинская Конституция гарантирует гражданам оплату их труда в соответствии с его количеством и качеством.

«Настоящая свобода, — говорил товарищ Сталин в беседе с г-ном Рой-Говардом, — имеется только там, где уничтожена эксплоатация, где нет угнетения одних людей другими, где нет безработицы и нищенства, где человек не дрожит за то, что завтра может потерять работу, жилище, хлеб» [2].

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 517.

[2] Сталин, Беседа с председателем американского газетного объединения «Скриппс-Говард ньюспейперс» г-ном Рой-Говардом, Партиздат, 1937, стр. 16.

Сталинская Конституция предоставила гражданам право на отдых, неразрывно связанное с правом на труд. Это право обеспечено самым коротким в мире рабочим днем, широкой сетью санаториев и домов отдыха, театров, клубов, кино, библиотек, стадионов, обслуживающих трудящихся и их семьи.

Наряду с правом на труд и на отдых граждане имеют право на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности, а также право на образование.

Сталинская Конституция провозгласила равноправие женщин с мужчиной во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни.

Сталинская Конституция законодательно закрепила равноправие граждан независимо от их национальности и расы во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни как результат того, что советское общество навсегда освободилось от каких-бы то ни было национальных противоречий. Сталинская Конституция объявила какое бы то ни было ограничение прав или, наоборот, установление преимуществ в зависимости от расовой или национальной принадлежности в СССР преступлением, которое карается законом.

Сталинская Конституция гарантирует гражданам свободу слова, свободу печати, свободу собраний и митингов, шествий и демонстраций. Эти свободы гарантируются гражданам в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя. Их осуществление обеспечено необходимыми материальными средствами и гарантировано непоколебимой мощью советского строя. Граждане имеют право объединяться в общественные организации: профсоюзные, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества.

Наиболее активные и сознательные граждане объединяются во Всесоюзную коммунистическую партию (большевиков).

Статья 126 Сталинской Конституции закрепляет за партией положение передового отряда трудящихся в их

борьбе за развитие и укрепление социалистического строя и руководящего ядра всех организаций трудящихся как общественных, так и государственных.

Статья 129 предоставляет право убежища иностранным гражданам. Эта статья с полной ясностью определяет категорию пользующихся правом убежища. Это — лица, преследуемые за защиту интересов трудящихся, за научную деятельность, за национально-освободительную борьбу.

Гражданам Советской страны предоставлены подлинно демократические права и свободы. Вместе с тем Конституция возлагает на советских людей и серьезные обязанности: исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, беречь и укреплять социалистическую собственность. Обязанности и права граждан СССР неотделимы друг от друга.

Честно трудясь, неуклонно повышая производительность труда, бережно относясь к социалистической собственности, умножая и укрепляя ее, крепя обороноспособность страны, трудящиеся делают тем самым еще более прочным и незыблемым фундамент, основу своих прав, источник своей свободной, счастливой, зажиточной и культурной жизни.

Будучи подлинно демократической Конституцией, Сталинская Конституция обеспечивает за гражданами и полную свободу совести. В СССР церковь отделена от государства и школа от церкви. Верующие могут свободно следовать своим верованиям, могут переходить из одного вероисповедания в другое. За неверующими Сталинская Конституция признает свободу антирелигиозной пропаганды. При всенародном обсуждении проекта Конституции предлагалось запретить отправление религиозных обрядов. Товарищ Сталин возражал против подобной поправки, заявив: «Я думаю, что эту поправку следует отвергнуть, как не соответствующую духу нашей Конституции» [1]. Всякое посягательство на свободу совести граждан в СССР преследуется законом.

До конца последовательный демократизм Сталинской Конституции состоит также в том, что она устанавливает

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 531.

выборность органов государственной власти на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании. Принцип всеобщности избирательного права — один из основных принципов Сталинской Конституции. Это значит, что в выборах во все органы государственной власти участвуют все достигшие ко дню выборов 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, образовательного ценза, социального происхождения, оседлости, имущественного положения и прошлой деятельности. Женщины пользуются избирательным правом наравне с мужчинами. Военнослужащие участвуют в выборах наравне со всеми гражданами. Не могут избирать и быть избранными только умалишенные и лица, лишенные избирательных прав по суду. Сталинская Конституция установила равное избирательное право. Это значит, что каждый избиратель имеет один голос и все участвуют в выборах на равных основаниях. Никаких преимуществ один избиратель перед другим не имеет.

Сталинская Конституция установила прямые выборы депутатов. Это значит, что депутаты избираются непосредственно самими избирателями. Голосование производится тайно.

Право выставления кандидатов в депутаты предоставлено общественным организациям и обществам трудящихся: коммунистическим партийным организациям, профессиональным союзам, кооперативам, организациям молодежи, культурным обществам, общим собраниям рабочих, служащих, крестьян, военнослужащих. Каждый депутат обязан отчитываться перед избирателями в своей работе и в работе Совета, членом которого он является. Депутат, не выполняющий наказа избирателей, забывающий о своей ответственности перед народом, может быть в любой момент отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке.

Принятие Сталинской Конституции явилось поворотом в политической жизни страны, знаменующим победу до конца последовательной социалистической демократии. Социалистический демократизм нашел в Сталинской Конституции наиболее яркое и полное выражение. Сталинская Конституция по праву именуется самой демократической Конституцией в мире. Сталинская Конституция — Конституция победившего в СССР социализма.

Сталинская Конституция закрепила основы союзного государства — добровольность и равенство. Глава II Конституции подчеркивает суверенитет союзных республик. Каждая из них имеет свою конституцию, построенную в полном соответствии с Конституцией СССР и учитывающую особенность республики; за каждой из союзных республик сохраняется право свободного выхода из СССР: территория союзной республики не может быть изменена без ее согласия; каждая союзная республика вне пределов предметов ведения СССР осуществляет государственную власть самостоятельно. Всей своей государственной мощью, своей военной силой СССР охраняет суверенные права союзных республик.

Сталинская Конституция пошла по линии дальнейшего увеличения числа союзных республик. Она ликвидировала Закавказскую федерацию, как уже выполнившую свою историческую роль, и входившие в ее состав Армянская, Азербайджанская и Грузинская советские социалистические республики непосредственно вошли в состав Советского Союза. Были преобразованы в союзные республики, как соответствующие трем признакам, необходимым для союзных республик, автономные Казахская и Киргизская республики, входившие до этого в состав РСФСР.

СССР стал государственным объединением 11 равноправных союзных республик. Это означало новую победу ленинско-сталинской национальной политики: «...опыт образования многонационального государства, созданного на базе социализма, удался полностью» [1].

Сталинская Конституция более строго разграничила компетенцию между СССР и союзными республиками. Это означает «дальнейший шаг по пути укрепления дружбы народов СССР, по пути развития социалистического интернационализма в нашей стране» [2].

Основные изменения, внесенные Сталинской Конституцией в круг вопросов, относящихся к ведению СССР, состоят в следующем:

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 513.

[2] В. М. Молотов, Конституция социализма, Партиздат, 1936, стр. 24.

1. Ведению СССР отнесено утверждение образования новых краев и областей, а также новых автономных республик в составе союзных республик, то, что раньше решалось целиком союзной республикой. В Конституции СССР административно-территориальное деление союзных республик получило свое законодательное закрепление (статьи 22—29).

Во время всенародного обсуждения проекта Конституции вносились предложения об исключении статей, говорящих об административно-территориальном делении союзных республик.

Товарищ Сталин по поводу этого предложения указал:

«Я думаю, что это предложение также неприемлемо. В СССР имеются люди, которые готовы с большой охотой и безустали перекраивать края и области, внося этим путаницу и неуверенность в работе. Проект Конституции создает для этих людей узду. И это очень хорошо, потому что здесь, как и во многом другом, требуется у нас атмосфера уверенности, требуется стабильность, ясность» [1].

Образование новых краев, новых областей требует сейчас внесения изменения в Конституцию Союза ССР, на что имеет право только Верховный Совет Союза.

Таким образом, вопросы административно-территориального деления подняты Сталинской Конституцией на уровень конституционных вопросов, что отражает необходимость большей стабильности административно-территориального деления. Но стабильность, разумеется, не означает неподвижности и не исключает возможности внесения необходимых изменений в административно-территориальное деление республик в соответствии с расширяющимися задачами и изменяющимися условиями. Стабильность в этом вопросе означает незыблемость принципов административно-территориального деления и право только одного органа — Верховного Совета СССР вносить изменения в краевое (областное) деление.

2. Сталинская Конституция отнесла к исключительному ведению Союза законодательство о судоустройстве и судопроизводстве, издание кодексов уголовного и граж-

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 529.

данского и законов о союзном гражданстве и правах иностранцев, тогда как по Конституции 1924 г. к ведению СССР отнесено было установление лишь основ законодательства в этой области, а в отношении союзного гражданства — только лишь в части прав иностранцев. Изменение, внесенное Сталинской Конституцией, вызвано укреплением единства Советского государства, повышением роли Союза в организации всего народного хозяйства и культурного строительства, что и потребовало унификации этого законодательства.

3. Сталинская Конституция относит к ведению СССР установление народнохозяйственных планов, тогда как по Конституции 1924 г. к ведению СССР было отнесено лишь установление основ и общего плана всего народного хозяйства. Это изменение вызвано повышением роли Союза в деле организации всего народного хозяйства и его планирования, укреплением единства Советского государства.

4. Раньше к ведению СССР относилось «разрешение внешних и внутренних займов союзных республик». Практика, однако, не знала заключения подобных займов республиками, а само это постановление отражало слабую еще хозяйственную связь между союзными республиками. Фактически займы и раньше были лишь общесоюзные. Конституция отнесла заключение займов к исключительной компетенции СССР.

5. Сталинская Конституция особым пунктом относит к предметам ведения Союза организацию государственного страхования. В Конституции 1924 г. об этом не упоминалось.

Расширение компетенции Союза продиктовано задачами второй фазы развития социалистического государства, когда хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная функция получила свое полное развитие.

Эти изменения явились результатом дальнейшего укрепления единства Союза ССР в условиях капиталистического окружения, укрепления его экономики, что в свою очередь потребовало укрепления стабильности законов, унификации ряда правовых норм, укрепления руководящей роли Союза ССР как воплощения организованности и мощи всего советского народа. Эти изменения

вытекают из укрепившейся дружбы между народами, диктуются интересами самих союзных республик и направлены на дальнейшее укрепление экономической и оборонной мощи СССР.

Остановимся на других изменениях, внесенных Сталинской Конституцией в компетенцию СССР, в сравнении с Конституцией 1924 г.

Ряд пунктов Конституции 1924 г. не вошел в Конституцию 1936 г., так как они уже утратили значение.

1. Конституция 1924 г. относила к ведению СССР заключение концессионных договоров как общесоюзных, так и от имени союзных республик. В этом были отражены задачи первого периода нэпа. Во второй фазе развития социалистического государства в связи с полной победой социалистической системы хозяйства вопрос о концессиях отпал. Советский Союз уже давно не нуждается в привлечении иностранного капитала для поднятия своего народного хозяйства.

2. Конституция 1924 г. относила к ведению СССР установление системы мер и весов. Эта задача была своевременно разрешена союзной властью, и поэтому Сталинская Конституция не содержит такого постановления.

3. По Конституции 1924 г. к ведению СССР была отнесена организация общесоюзной статистики. Сталинская Конституция не ограничивается организацией статистики, а говорит об установлении единой системы народнохозяйственного учета, куда включается и статистика.

4. Конституция 1924 г. относила к ведению СССР установление системы внутренней торговли. Это имело значение в условиях, когда «Социалистический сектор в товарообороте составлял каких-нибудь 50—60 процентов, — не больше, а все остальное поле было занято купцами, спекулянтами и прочими частниками» [1]. Однако во второй фазе развития социалистического государства, когда весь товарооборот находится уже в руках государства, кооперации и колхозов, надобность в специальном постановлении Конституции по данному вопросу отпала. Это, понятно, ни в какой мере не исключает руководства Союза системой внутренней торговли.

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 509.

5. Нет в Сталинской Конституции и пункта о разрешении Союзом спорных вопросов, возникающих между союзными республиками, что имелось в Конституции 1924 г., которая была принята вскоре после образования Союза, «...когда отношения между народами не были еще как следует налажены...» [1]. Но во второй фазе развития социалистического государства, когда «...изменился в корне облик народов СССР, исчезло в них чувство взаимного недоверия, развилось в них чувство взаимной дружбы и наладилось, таким образом, настоящее братское сотрудничество народов в системе единого союзного государства» [2], разрешение тех или иных спорных вопросов между союзными республиками не требует специального регулирования основным законом СССР.

Другие изменения имеют целью уточнение отдельных вопросов. Так, Сталинская Конституция говорит об утверждении Союзом изменений границ между союзными республиками, а не о регулировании вопросов об изменении границ между союзными республиками, как это было в Конституции СССР 1924 г., что уточняет вопрос и расширяет суверенные права союзных республик в отношении своей территории.

Конституцией 1924 г. к ведению СССР было отнесено «руководство внешней торговлей». В эту формулировку и тогда не вкладывалось такого содержания, что союзные республики сами непосредственно осуществляют внешнюю торговлю, а Союз только руководит ею. В практике этого никогда не было. Сталинская Конституция уточняет формулировку и прямо указывает, что к ведению СССР относится «внешняя торговля на основе государственной монополии».

Сталинская Конституция возлагает на СССР «контроль за исполнением Конституции СССР и обеспечение соответствия конституций союзных республик с Конституцией СССР». По Конституции 1924 г. к компетенции СССР была отнесена отмена нарушающих Конституцию СССР постановлений съездов Советов и ЦИК союзных республик.

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 513.
[2] Там же, стр. 514.

Сталинская Конституция не говорит об отмене актов союзных республик органами Союза в случае их несоответствия Конституции СССР, так как это исключается, во-первых, требованием соответствия конституций союзных республик Конституции СССР и, во-вторых, принципом приоритета общесоюзного закона, установленным Сталинской Конституцией. «В случае расхождения закона союзной республики с законом общесоюзным действует общесоюзный закон».

Таковы важнейшие изменения, внесенные Сталинской Конституцией в компетенцию СССР в сравнении с первой Союзной Конституцией.

Сталинская Конституция установила новую систему высших органов государственной власти во второй фазе развития Советского государства.

Мы видели, что высшим органом государственной власти в период от Октябрьской революции до образования СССР был Всероссийский съезд Советов, а в промежутках между ним—Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет. В период с 1922 г., т. е. после объединения советских республик в одно Союзное государство и до принятия Сталинской Конституции — высшим органом государственной власти в СССР являлся Всесоюзный съезд Советов, а в промежутках между съездами Центральный Исполнительный Комитет СССР и его Президиум.

Делегаты на съезды Советов, как указывалось выше, избирались на губернских, областных (краевых) съездах Советов и съездах Советов автономных республик и автономных областей. ВЦИК и ЦИК избирались соответственно на всероссийских и всесоюзных съездах Советов.

Выборы органов государственной власти СССР по Сталинской Конституции являются выражением последовательного до конца развернутого социалистического демократизма.

Высшим органом государственной власти Союза ССР является Верховный Совет СССР. Это—орган непосредственного народного представительства. Он избирается на основе последовательно демократического избирательного права и состоит из двух палат: Совета Союза и Совета национальностей.

При всенародном обсуждении проекта Конституции высказывалось соображение о нецелесообразности двух палат. В связи с этим в своем докладе о проекте Конституции товарищ Сталин говорил: «Однопалатная система была бы лучше двухпалатной, если бы СССР представлял единое национальное государство. Но СССР не есть единое национальное государство. СССР есть, как известно, многонациональное государство. У нас имеется верховный орган, где представлены общие интересы всех трудящихся СССР независимо от их национальности. Это — Совет Союза. Но у национальностей СССР, кроме общих интересов, имеются еще свои особые, специфические интересы, связанные с их национальными особенностями. Можно ли пренебрегать этими специфическими интересами? Нет, нельзя. Нужен ли специальный верховный орган, который отражал бы эти именно специфические интересы? Безусловно нужен. Не может быть сомнения, что без такого органа невозможно было бы управлять таким многонациональным государством, как СССР. Таким органом является вторая палата, Совет Национальностей СССР» [1]. При одинаковом демократическом порядке их образования — представительство в них различно. Совет Союза избирается по избирательным округам по норме: один депутат на 300 тысяч населения. Совет Национальностей избирается по союзным и автономным республикам, автономным областям и национальным округам по норме: 25 депутатов от союзной республики, 11 депутатов от автономной республики, 5 депутатов от автономной области и по одному депутату от национального округа. Таким образом, в Совете Национальностей представлены даже такие национально-государственные образования, которые насчитывают всего несколько тысяч населения.

Сталинская Конституция сохранила Совет Национальностей в системе высших органов, ибо СССР — многонациональное государство. В порядок образования Совета Национальностей внесены существенные изменения: увеличена и диференцирована норма представительства от союзных и автономных республик и автономных областей. Раньше союзные и автономные республики

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 529—530.

в Совет Национальностей посылали поровну (по 5 представителей от каждой), теперь союзные республики посылают по 25, а автономные — по 11 депутатов. Автономные области посылали по 1 представителю, сейчас — по 5 представителей.

Обе палаты Верховного Совета СССР равноправны: в одинаковой мере им принадлежит законодательная инициатива; закон считается утвержденным, если он принят обеими палатами большинством голосов в каждой. Сессии палат начинаются и заканчиваются одновременно. На сессиях рассматриваются одни и те же вопросы. Совместные заседания ведут поочередно председатели палат. В случае разногласия между палатами создается согласительная комиссия на паритетных началах. Если комиссия не приходит к согласному решению или если ее решение не удовлетворяет одну из палат, спорный вопрос вновь рассматривается в палатах. Если и при повторном рассмотрении не будет достигнуто согласного решения, то Президиум Верховного Совета СССР распускает Верховный Совет и назначает новые выборы. В таком случае спорный вопрос, следовательно, передается на суд народа, который, избирая депутатов в Верховный Совет, выскажет свое мнение по спорному вопросу. Такой порядок разрешения разногласия является важнейшей гарантией подлинного равноправия палат.

Сталинская Конституция установила, что Верховный Совет СССР является носителем всей полноты государственной власти. Однако это не значит, что все права, присвоенные Союзу, осуществляются только Верховным Советом СССР. Сталинская Конституция строго распределила компетенцию, точно определив ее объем для Президиума Верховного Совета СССР, для Совета Народных Комиссаров СССР, для народных комиссариатов, подотчетных во всей их деятельности Верховному Совету СССР.

Верховный Совет СССР, согласно статье 31 Конституции, осуществляет права, присвоенные Союзу, поскольку они не входят в силу Конституции в компетенцию подотчетных ему органов. Но Верховный Совет СССР может принять к своему рассмотрению любой вопрос, отнесенный к предметам ведения СССР.

Полнота власти Верховного Совета СССР обеспечивается Сталинской Конституцией и закреплением за ним права контроля.

Статья 51 говорит о праве Верховного Совета СССР назначать следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу и об обязанности всех учреждений и должностных лиц выполнять требования этих комиссий и представлять им необходимые материалы и документы.

Статья 71 обязывает Правительство СССР и народных комиссаров в трехдневный срок давать ответы в устной или письменной форме в соответствующей палате на запросы депутатов Верховного Совета СССР.

По Сталинской Конституции законодательную власть СССР осуществляет только Верховный Совет СССР.

В докладе «О проекте Конституции» товарищ Сталин говорил: «Надо, наконец, покончить с тем положением, когда законодательствует не один какой-нибудь орган, а целый ряд органов. Такое положение противоречит принципу стабильности законов. А стабильность законов нужна нам теперь больше, чем когда бы то ни было» [1].

Таким образом, Сталинская Конституция наделила Верховный Совет СССР всей полнотой власти в государстве.

Конституция установила сессионный порядок работы Верховного Совета. Сессии Верховного Совета СССР созываются Президиумом Верховного Совета два раза в год, а внеочередные сессии созываются Президиумом по его усмотрению или по требованию одной из союзных республик.

Постоянно действующим высшим органом государственной власти СССР является Президиум Верховного Совета СССР, избираемый Верховным Советом СССР и ему подотчетный. По выражению товарища Сталина, Президиум Верховного Совета — коллегиальный президент СССР.

При всенародном обсуждении проекта Конституции было внесено предложение избирать Председателя Президиума Верховного Совета непосредственно населением. Товарищ Сталин указывал, что это предложение является неправильным и не соответствует духу Советской Конституции. «По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 530.

противопоставлять себя Верховному Совету. Президент в СССР коллегиальный, — это Президиум Верховного Совета, включая и председателя Президиума Верховного Совета, избираемый не всем населением, а Верховным Советом, и подотчетный Верховному Совету. Опыт истории показывает, что такое построение верховных органов является наиболее демократическим, гарантирующим страну от нежелательных случайностей»[1].

Президиум Верховного Совета СССР избирается на совместном заседании палат в составе: председателя, заместителей (по числу союзных республик), секретаря и членов.

Президиум Верховного Совета созывает сессии Верховного Совета, опубликовывает законы, принятые Верховным Советом за подписями председателя и секретаря Президиума, распускает Верховный Совет в указанном выше случае (ст. 47).

Конституцией предусмотрено, в каких случаях Президиум Верховного Совета СССР заменяет собой Верховный Совет в части выполнения его прав, когда нет сессии последнего:

а) Объявление состояния войны, когда совершено военное нападение на СССР или СССР должен выполнять свои международные обязательства по взаимной обороне от агрессии.

б) Освобождение от должности и назначение новых министров по представлению Председателя Совета Министров с последующим представлением на утверждение Верховного Совета.

в) Решение вопроса об аресте или привлечении к суду депутата Верховного Совета СССР.

Помимо указанного выше, к компетенции Президиума Верховного Совета СССР Сталинская Конституция относит толкование действующих законов и издание указов.

Сталинская Конституция предусматривает, что часть издаваемых Президиумом Верховного Совета СССР указов, хотя и вступает в действие немедленно, подлежит

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 531.

последующему утверждению сессии Верховного Совета. К числу этих указов относятся: затрагивающие компетенцию сессии (назначение и смещение министров), требующие внесения изменений в Конституцию СССР (разукрепление краев и областей, реорганизация министерств и образование новых министерств), подготавливающие изменения в действующее законодательство.

Сталинская Конституция относит к ведению Президиума Верховного Совета СССР ряд вопросов обороны: объявление состояния войны, общей или частичной мобилизации, военного положения в отдельных местностях или по всему СССР, назначение и смещение высшего командования вооруженных сил. Из области внешних сношений к компетенции Президиума Верховного Совета Конституция относит: ратификацию и денонсацию международных договоров, назначение и отзыв послов, прием верительных и отзывных грамот аккредитованных послов иностранных государств.

К предметам ведения Президиума Верховного Совета СССР Сталинская Конституция относит также отмену постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае их несоответствия закону, награждение орденами и присвоение почетных званий, осуществление права помилования, проведение референдума (всенародного опроса) по своей инициативе или по требованию одной из союзных республик.

Такова система высших органов государственной власти СССР, установленная Сталинской Конституцией.

Впредь до избрания Верховного Совета продолжал действовать Центральный Исполнительный Комитет СССР, избранный на VII съезде Советов СССР, и его Президиум.

Июльская сессия (1937 г.) ЦИК СССР VII созыва утвердила положение о выборах в Верховный Совет СССР, а 12 октября 1937 г. Президиум ЦИК СССР назначил день выборов Верховного Совета СССР на 12 декабря 1937 г., утвердил список избирательных округов и состав центральной избирательной комиссии.

Местные Советы образовали окружные и участковые избирательные комиссии; в состав которых вошло около полутора миллиона человек.

Избирательный закон (Положение о выборах) создал все возможности для действительного участия населения в выборах. Выборы были назначены в нерабочий день с 6 часов утра до 12 часов ночи, и таким образом каждый избиратель получил возможность выполнить свой гражданский долг. Закон предусмотрел, чтобы избиратели везде могли участвовать в голосовании, независимо от того, где они находятся в день выборов. Избирательные участки создавались в поездах дальнего следования, на судах, находящихся в день выборов в плавании, в больницах, санаториях, родильных домах и т. д.

Избирательный закон обеспечил охрану избирательных прав граждан, указав, что всякий, кто путем насилия, обмана или угроз препятствует гражданину осуществлять его право избирать и быть избранным, карается лишением свободы до 2 лет.

Право выставления кандидатов было предоставлено как общественным организациям и обществам трудящихся, так и общим собраниям рабочих и служащих по предприятиям и учреждениям, крестьян — по колхозам, красноармейцев — по воинским частям.

Всесоюзная Коммунистическая партия (большевиков) выступала на выборах в блоке (в союзе) с беспартийными.

День выборов в Верховный Совет СССР был днем грандиозной демонстрации всенародного демократизма, политического и морального единства советского народа. В выборах Верховного Совета приняли участие 91 миллион с лишком человек, или 96,8% избирателей.

Данные об участии избирателей в голосовании по союзным республикам см. на стр. 243.

Из числа участвовавших в голосовании 90 миллионов, или 98,6%, подали свои голоса за кандидатов сталинского блока коммунистов и беспартийных. Все избранные депутаты были кандидатами блока коммунистов и беспартийных. Это был триумф партии большевиков.

Первые выборы в Верховный Совет СССР явились новым могучим средством вовлечения трудящихся в управление государством. Около 10 миллионов советских граждан участвовало в организационной и агитационной работе по выборам. Результаты выборов вновь продемонстрировали то «чудесное средство», по выражению Ленина, которым обладает советская власть, средство ее

| Наименование союзной республики | Число избирателей | Участвовало в голосовании | |
|---|---|---|---|
| | | в абсолютных цифрах | в % к числу избирателей |
| РСФСР | 60 571 292 | 58 623 335 | 96,8 |
| Украинская ССР | 17 539 876 | 17 156 273 | 97,8 |
| Белорусская ССР | 3 007 342 | 2 929 666 | 98,4 |
| Азербайджанская ССР | 1 648 877 | 1 577 117 | 95,6 |
| Грузинская ССР | 1 940 547 | 1 866 189 | 96,2 |
| Армянская ССР | 620 220 | 596 675 | 96,2 |
| Туркменская ССР | 691 925 | 651 962 | 94,2 |
| Узбекская ССР | 3 548 441 | 3 319 216 | 93,5 |
| Таджикская ССР | 774 864 | 738 099 | 95,3 |
| Казахская ССР | 2 992 367 | 2 901 072 | 96,9 |
| Киргизская ССР | 799 408 | 753 549 | 94,3 |
| Итого по СССР | 94 138 159 | 91 113 153 | 96,8 |

всемерного упрочения, роста и укрепления. Это средство — привлечение широких трудящихся масс к постоянному и непременному участию в демократическом управлении государством.

В докладе на XVIII съезде ВКП(б), подводя итоги выборов, товарищ Сталин указал: «Вот где основа прочности советского строя и источник неиссякаемой силы Советской власти.

Это значит, между прочим, что в случае войны тыл и фронт нашей армии ввиду их однородности и внутреннего единства — будет крепче, чем в любой другой стране...» [1]

Первым кандидатом в депутаты Совета Союза был выдвинут товарищ Сталин — творец новой Конституции. Товарищ Сталин изъявил согласие баллотироваться по Сталинскому избирательному округу г. Москвы.

Накануне дня выборов товарищ Сталин выступил с речью перед своими избирателями, в которой подчеркнул, что выборы в СССР — это действительно свободные и действительно демократические выборы, какие не были известны ранее в истории человечества. «У нас нет капиталистов, нет помещиков, стало-быть, и нет давления со стороны имущих классов на неимущих. У нас выборы проходят в обстановке сотрудничества рабочих, крестьян,

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 590.

интеллигенции, в обстановке взаимного их доверия, в обстановке, я бы сказал, взаимной дружбы, потому что у нас нет капиталистов, нет помещиков, нет эксплоатации и некому, собственно, давить на народ для того, чтобы исказить его волю» [1].

Товарищ Сталин, отметив значение права отзыва депутатов, назвал его «замечательным законом» Советского государства и дал совет избирателям «помнить об этом законе и использовать его при случае».

В этой же речи товарищ Сталин нарисовал облик депутата Верховного Совета. «Избиратели, народ должны требовать от своих депутатов, чтобы они оставались на высоте своих задач, чтобы они в своей работе не спускались до уровня политических обывателей, чтобы они оставались на посту политических деятелей ленинского типа, чтобы они были такими же ясными и определенными деятелями, как Ленин, чтобы они были такими же бесстрашными в бою и беспощадными к врагам народа, каким был Ленин, чтобы они были свободны от всякой паники, от всякого подобия паники, когда дело начинает осложняться и на горизонте вырисовывается какая-нибудь опасность, чтобы они были также свободны от всякого подобия паники, как был свободен Ленин, чтобы они были также мудры и неторопливы при решении сложных вопросов, где нужна всесторонняя ориентация и всесторонний учет всех плюсов и минусов, каким был Ленин, чтобы они были также правдивы и честны, каким был Ленин. чтобы они также любили свой народ, как любил его Ленин» [2].

Ровно через месяц после выборов — 12 января 1938 г. — открылась 1-я сессия Верховного Совета СССР I созыва. Сессию Совета Союза открыл старейший депутат академик Бах, а сессию Совета Национальностей — старейший депутат Миха Цхакая. Палаты избрали своих председателей и их заместителей. Председателем Совета Союза был избран товарищ Андреев, а председателем Совета Национальностей — товарищ Шверник. Палаты утвердили регламент заседаний. На первых же заседаниях был определен и порядок дня 1-й сессии, согласно кото-

---

[1] Сталин, Речь на предвыборном собрании избирателей 11 декабря 1937 г., стр. 9, Госполитиздат, 1937 г.

[2] Там же, стр. 12—13.

рому на раздельных заседаниях были избраны мандатные комиссии, заслушаны и обсуждены их доклады, избраны постоянные комиссии палат, а на совместных заседаниях были рассмотрены вопросы о внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР, об избрании Президиума Верховного Совета СССР, об образовании Правительства — Совета Народных Комиссаров СССР, о назначении Прокурора СССР и о возмещении депутатам расходов, связанных с выполнением депутатских обязанностей.

Помимо мандатных комиссий для проверки полномочий депутатов, палаты избрали по 3 постоянных комиссии по важнейшим отраслям работы:

а) Законодательных предположений — для разработки законопроектов по собственной инициативе или по поручению палат или Президиума Верховного Совета, а также для предварительного рассмотрения и дачи заключений по законопроектам, вносимым другими органами;

б) Бюджетную — для предварительного рассмотрения и заключения по проекту бюджета, вносимому Правительством на рассмотрение сессии, для осуществления систематического контроля за исполнением бюджета, а также для предварительного рассмотрения и заключений по отчетам об исполнении бюджета;

в) Иностранных дел — для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов внешней политики, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР.

По докладам мандатных комиссий сессии палат признали правильными полномочия всех избранных депутатов.

По данным мандатных комиссий состав депутатов Верховного Совета I созыва следующий:

**Общее число депутатов**

| Название палаты | Количество избранных депутатов |
|---|---|
| Совет Союза . . . . . . . . . . . . . | 569 |
| Совет Национальностей . . . . . . . . | 574 |
| Итого . . . . . . | 1 143 |

**По социальному положению**

| Название палаты | Рабочих | Крестьян | Служащих и советской интеллигенции |
|---|---|---|---|
| Совет Союза | 45,3% | 23,7% | 31,0% |
| Совет Национальностей | 38,0% | 34,8% | 27,2% |

**По возрасту**

| Название палаты | до 20 лет | от 21 до 25 лет | от 26 до 30 лет | от 31 до 35 лет | от 36 до 40 лет | от 41 и старше | Итого |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Совет Союза | 5 | 34 | 73 | 134 | 140 | 183 | 569 |
| Совет Национальностей | 8 | 50 | 114 | 158 | 115 | 129 | 574 |
| Всего | 13 | 84 | 187 | 292 | 255 | 312 | 1 143 |

**По партийности (по обеим палатам вместе)**

Коммунистов — 870

Беспартийных — 273

**По полу (по обеим палатам вместе)**

Мужчин — 954

Женщин — 189

На 1-й сесии Верховного Совета СССР был принят ряд изменений Конституции СССР. За время после принятия Конституции ЦИК СССР по ходатайству союзных республик разукрупнил некоторые из существующих там областей, а также образовал области в некоторых союзных республиках, до этого не имевших областного деления. Так, впервые было создано 5 областей в Белорусской ССР, 5 областей в Узбекской ССР и разукрупнены края и области в РСФСР, УССР, Казахской ССР. Разукрупнение ряда краев и областей, а также образование новых связано было с бурным ростом народного хозяйства городов, МТС и колхозов, ростом культуры трудящихся и повышением их политической активности и сознательности, что предъявляло более высокие требования к руководству советских органов. Разукрупнение областей обеспечивало улучшение руководства со стороны

областных органов, приближение самого руководства к низовой работе и возможность выдвижения на руководящую работу новых кадров.

Далее, сессия внесла изменения в состав народных комиссариатов СССР, о чем говорится ниже.

Все сказанное выше вызвало необходимость изменений в соответствующих статьях Конституции. Как отметил товарищ Молотов в своем выступлении на съезде, «Наша страна растет со дня на день и требует новых организационных форм. Этим и вызываются изменения и дополнения, вносимые в нашу конституцию. Это необходимо. Это соответствует тому, что растет, крепнет и совершенствуется наш советский строй» [1].

Следует отметить дополнение к статье 49, предоставившее Президиуму Верховного Совета право объявлять в отдельных местностях или по всей стране военное положение. Это дополнение было вызвано интересами обороны и охраны общественного порядка и государственной безопасности.

Верховный Совет СССР избрал Президиум в составе председателя Президиума, 11 заместителей председателя (по числу союзных республик), секретаря и 24 членов. В отличие от Президиума Центрального Исполнительного Комитета в Президиум Верховного Совета СССР не вошел никто из народных комиссаров, поскольку они подотчетны в своей деятельности Президиуму. Не вошли также в состав Президиума Верховного Совета СССР председатели палат и их заместители, ибо их функцией является руководство раздельными и совместными заседаниями палат, а Президиум Верховного Совета является органом подотчетным Верховному Совету. Председателем Президиума Верховного Совета СССР был избран товарищ Калинин.

Далее, на сессии Верховного Совета было образовано правительство — Совет Народных Комиссаров СССР. На имя председательствовавшего на совместном заседании палат поступило заявление Председателя Совета Народных Комиссаров СССР товарища Молотова следующего содержания: «В соответствии со ст. 70-й Конституции СССР и в связи с тем, что вопрос об образовании

---

[1] 1-я сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет, стр. 116.

правительства СССР поставлен на рассмотрение Верховного Совета СССР, Совет Народных Комиссаров считает свои обязанности исчерпанными и слагает свои полномочия перед Верховным Советом» [1].

Верховный Совет выразил доверие Совету Народных Комиссаров и поручил товарищу Молотову представить свои предложения о составе правительства. К следующему заседанию Верховного Совета товарищ Молотов представил на утверждение состав Совета Народных Комиссаров с учетом критических замечаний, высказанных депутатами в ходе прений о деятельности отдельных наркоматов. Верховный Совет утвердил состав Совета Народных Комиссаров СССР, предложенный товарищем Молотовым.

Верховный Совет СССР на 1-й сессии назначил Прокурора СССР и принял закон о возмещении депутатам расходов, связанных с выполнением депутатских обязанностей.

В период между 1-й и 2-й сессиями Верховного Совета Президиум Верховного Совета СССР издал ряд указов. Наиболее важные из них: об образовании Мурманской области (28 мая 1938 г.) в составе нескольких районов и г. Мурманска, выделенных из Ленинградской области и одного района, выделенного из Карельской АССР, о разделении Донецкой области УССР на Сталинскую и Ворошиловградскую области (от 31 июня 1938 г.). В ознаменование 20-летия Рабоче-Крестьянской Красной Армии был издан указ об амнистии для военнослужащих и об юбилейной медали «XX лет Рабоче-Крестьянской Красной Армии».

Вторая сессия Верховного Совета СССР происходила с 10 по 21 августа 1938 г.

На 2-й сессии были приняты следующие важнейшие законы: о едином государственном бюджете СССР на 1938 г., о судоустройстве СССР, союзных и автономных республик, о гражданстве СССР, о порядке ратификации и денонсации международных договоров, о Всесоюзной сельскохозяйственной выставке.

Закон о гражданстве, принятый на 2-й сессии Верховного Совета (19 августа 1938 г.) дополнял и развивал конституционные основы правового положения советского

---

[1] 1-я сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет, стр. 134—135.

гражданина. Закон точно установил, кто является гражданином СССР, порядок приема в советское гражданство, а также — выхода из него.

Закон установил, что гражданами СССР являются все состоявшие к 7 ноября 1917 г. подданными бывшей Российской империи и не утратившие советского гражданства, а также все, кто приобрел советское гражданство в установленном законом порядке. Прием иностранцев в гражданство СССР по их ходатайству производится Президиумом Верховного Совета союзной республики в отношении лиц, проживающих на территории республики, и Президиумом Верховного Совета СССР в отношении как лиц, проживающих на территории СССР, так и лиц, находящихся за границей. Закон исключает возможность приобретения советского гражданства в упрощенном порядке. Советское государство, находящееся в капиталистическом окружении, обязано было предотвратить всякого рода попытки проникновения в нашу страну лазутчиков империализма с целью вражеской деятельности под прикрытием советского паспорта. Закон 1938 г. предоставил право приема в гражданство только высшим органам государственной власти Союза и союзных республик, отменив ранее существовавший порядок, согласно которому принимать в гражданство могли с разрешения ЦИК СССР и краевые и областные исполкомы, а в некоторых случаях — и районные исполкомы и городские Советы.

В законе 1938 г. было установлено, что выход из гражданства СССР разрешается только Президиумом Верховного Совета СССР.

Вступление в брак гражданина или гражданки СССР с лицом, принадлежащим к иностранному гражданству, не влечет за собой автоматического изменения гражданства [1].

При выходе родителей из гражданства СССР, изменение гражданства детей в возрасте от 14 до 18 лет не производится автоматически с изменением гражданства обоих родителей. На изменение гражданства детей в этом возрасте требуется их согласие. Они могут не следовать новому гражданству их родителей. Изменение же гражданства детей, не достигших 14 лет, при различном граж-

[1] Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1947 г. браки между гражданами СССР и иностранцами запрещены.

данстве родителей, может последовать в порядке соглашения родителей.

Если в гражданство СССР вступил один из родителей, то дети в возрасте до 18 лет могут получить советское гражданство только по постановлению Президиума Верховного Совета союзной республики или Президиума Верховного Совета СССР.

Лишение высокого и почетного звания гражданина СССР может быть произведено только по приговору суда в случаях, предусмотренных законом, или в силу особого в каждом отдельном случае Указа Президиума Верховного Совета СССР. Таким образом, закон исключает возможность необоснованных решений об исключении из гражданства СССР. Практически лишение гражданства применяется в отношении тех лиц, которые оказываются недостойными быть членами социалистического общества ввиду совершения ими преступлений и проступков, порочащих высокое звание гражданина СССР.

Советский закон предусматривает категорию лиц без гражданства. Лицами без гражданства считаются те, которые проживают на територии СССР, но не являются советскими гражданами и не имеют подтверждений о принадлежности к гражданству другого государства.

Закон о порядке ратификации и денонсации международных договоров СССР установил, что Президиум Верховного Совета СССР ратифицирует мирные договоры о взаимной обороне от агрессии, о взаимном ненападении, а также все другие международные договоры, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации. Денонсация международных договоров также производится указами Президиума Верховного Совета СССР.

В законе о Всесоюзной сельскохозяйственной выставке были указаны ошибки и недостатки в ее организации. Наркомзему и Наркомсовхозов СССР было указано на необходимость их исправления. Открытие выставки было назначено на 1 августа 1939 г.

Верховный Совет утвердил указы Президиума Верховного Совета СССР, принятые в промежутке между 1-й и 2-й сессиями, в соответствии с чем изменил и дополнил статьи 22 и 23 Конституции, а также утвердил указы о назначении наркомов.

В работах 2-й сессии Верховного Совета уже практически сказалась деятельность постоянных комиссий палат, образованных на 1-й сессии. На заседаниях палат с содокладами по бюджету выступали председатели бюджетных комиссий, а по проекту Закона о судоустройстве — члены комиссий законодательных предположений. Проект закона «О порядке ратификации и денонсации международных договоров СССР» был внесен комиссией по иностранным делам Совета Национальностей.

Депутаты принимали самое активное участие в обсуждении всех вопросов. Так, в обсуждении проекта закона о бюджете приняло участие 18 депутатов Совета Союза и 16 депутатов Совета Национальностей.

Вся работа протекала в полной согласованности обеих палат, и обсуждение законопроектов отличалось деловитостью и демократизмом.

В период между 2-й и 3-й сессиями Президиум Верховного Совета СССР уделил особое внимание дальнейшему усовершенствованию административно-территориального устройства и приспособлению его к возросшим задачам хозяйственного и культурного строительства. Указами Президиума Верховного Совета СССР от 3 октября 1938 г. была разделена Свердловская область на Свердловскую и Пермскую области, указами от 4 февраля 1939 г. была разделена Тамбовская область на Пензенскую и Тамбовскую, указом от 20 октября был разделен Дальневосточный край на Приморский и Хабаровский края и указом от 10 января 1939 г. были образованы Сумская, Кировоградская и Запорожская области в составе Украинской ССР.

Товарищ Сталин в докладе на XVIII съезде партии в 1939 г. отметил значение произведенных изменений в административно-территориальном устройстве и необходимость дальнейшего разукрупнения областей: «Нельзя сказать, что дело разукрупнения организаций уже закончено. Вероятнее всего, что разукрупнение пойдет дальше. Но, как бы то ни было, оно уже дает свои благие результаты как в отношении улучшения повседневного руководства работой, так и в отношении приближения самого руководства к низовой конкретной работе. Я уже не говорю о том, что разукрупнение организаций дало возможность выдвинуть на руководящую работу сотни и тысячи новых людей.

Это тоже большое достижение»[1].

Хозяйственный и культурный рост страны, подъем социалистической промышленности и транспорта, задача досрочного выполнения третьего пятилетнего плана развития народного хозяйства потребовали разделения некоторых хозяйственных наркоматов, что и было сделано указами Президиума Верховного Совета СССР.

Указом Президиума Верховного Совета были учреждены медали «За отвагу», «За боевые заслуги», «За трудовую доблесть», «За трудовое отличие», а указом от 27 декабря 1938 г. была установлена высшая степень отличия в области хозяйственного и культурного строительства — звание Героя Социалистического Труда. Это звание присваивается за исключительные заслуги в области народного хозяйства, культуры, науки.

Указом Президиума Верховного Совета (3 января 1939 г.) были утверждены тексты присяги военнослужащих Рабоче-Крестьянской Красной Армии, Военно-Морского Флота, торжественного и клятвенного обязательства лиц, работающих по вольному найму в армии, во флоте и войсках пограничной охраны, а также порядок принятия присяги и дачи торжественного и клятвенного обязательства.

Третья сессия Верховного Совета СССР происходила с 25 по 31 мая 1939 г. На ней были рассмотрены следующие вопросы:

1. О Государственном бюджете на 1939 г. и об отчете по исполнению бюджета за 1937 г.
2. Об образовании Народного комиссариата строительства.
3. Об образовании Народного комиссариата автомобильного транспорта в союзных республиках.
4. Об указах Президиума Верховного Совета, подлежащих утверждению Верховного Совета.

В ходе работы сессии поступило требование группы депутатов заслушать сообщение Народного Комиссариата иностранных дел о внешней политике СССР. Предложение было принято и повестка дня сессии была дополнена указанным сообщением.

Верховный Совет утвердил представленный правительством бюджет на 1939 г. с принятыми по докладам

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 594.

бюджетных комиссий палат изменениями и утвердил отчет об исполнении бюджета за 1937 г.

Исходя из широкого объема строительства в третьей пятилетке, необходимости улучшения всего строительного дела и разгрузки промышленных наркоматов от строительных функций, Верховный Совет принял закон об образовании общесоюзного Наркомата по строительству, возложив на него осуществление промышленного (фабрично-заводского) и связанного с ним жилищного и культурно-бытового строительства.

Верховный Совет заслушал и обсудил доклад товарища Булганина об образовании народных комиссариатов автомобильного транспорта в союзных республиках. Образование это вызывалось необходимостью превращения автомобильного транспорта в одну из передовых отраслей социалистического хозяйства, увеличения автомобильных перевозок, улучшения подготовки кадров автомобильного транспорта и приведения его в состояние полной мобилизационной готовности. Верховный Совет СССР принял соответствующий закон.

Верховный Совет утвердил указы Президиума Верховного Совета СССР о разделении областей, о разделении наркоматов и образовании новых. В связи с этим были внесены изменения и дополнения в статьи 22, 23, 77, 78 и 83 Конституции.

Заслушав сообщение Народного комиссара иностранных дел товарища Молотова о внешней политике, Верховный Совет СССР целиком и полностью одобрил внешнюю политику Советского правительства.

Четвертая (внеочередная) сессия Верховного Совета СССР происходила с 28 августа по 1 сентября 1939 г. На этой сессии Верховный Совет принял законы о сельскохозяйственном налоге и о всеобщей воинской обязанности и ратифицировал договор о ненападении между Советским Союзом и Германией. Договор этот предложен был правительством Германии, и Советское правительство не имело никаких оснований отказываться от него. Он обеспечивал Советскому Союзу мир на ближайшее время и давал возможность лучше подготовиться на случай военного нападения.

В выступлении по радио 3 июля 1941 г. товарищ Сталин отмечал, что в результате заключения пакта о ненападении с Германией «мы обеспечили нашей стране

мир в течение полутора годов и возможность подготовки своих сил для отпора, если фашистская Германия рискнула бы напасть на нашу страну вопреки пакту. Это определенный выигрыш для нас и проигрыш для фашистской Германии» [1].

Для рассмотрения поправок к проектам законов о сельскохозяйственном налоге и о всеобщей воинской обязанности в палатах во время сессии были образованы специальные комиссии.

В период между 4-й и 5-й сессиями Верховного Совета указом были образованы Семипалатинская, Акмолинская и Джамбулская области в составе Казахской ССР; Сталинабадская, Ленинабадская, Кулябская и Гармская области в составе Таджикской ССР.

Ввиду особых внешних условий Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 сентября 1939 г. военнообязанные запаса по нескольким военным округам, призванные на сборы, были признаны мобилизованными до особого распоряжения, а для семей младшего начальствующего и рядового состава были установлены ежемесячные пособия.

Пятая (внеочередная) сессия Верховного Совета СССР происходила с 31 октября по 2 ноября 1939 г. На рассмотрение Верховного Совета были внесены следующие вопросы:

1. Доклад о внешней политике правительства.

2. Заявление полномочной комиссии Народного Собрания Западной Украины.

3. Заявление полномочной комиссии Народного Собрания Западной Белоруссии.

По докладу товарища Молотова о внешней политике Верховный Совет, ввиду полной ясности внешней политики правительства, постановил — прений не открывать и одобрил внешнюю политику правительства.

Особое место в работе сессии занимали заявления полномочных комиссий Западной Украины и Западной Белоруссии. После того как в связи с нападением Германии на Польшу панская Польша распалась и территория бывшего Польского государства превратилась в удобное поле для всяких неожиданностей и случайностей, могущих создать угрозу для Советского Союза, Со-

[1] И. Сталин, О Великой Отечественной войне, 1946 г., стр. 11.

ветское правительство обязано было проявить особую заботу в отношении безопасности государства. Оно не могло также остаться безразличным к судьбе украинцев и белоруссов Западной Украины и Западной Белоруссии, брошенных в ходе германо-польской войны обанкротившимися польскими руководителями на волю случая. По приказу Правительства Советская Армия перешла бывшую советско-польскую границу и освободила белоруссов и украинцев западных областей от капиталистического рабства и национального гнета.

Освобожденные народы Западной Украины и Западной Белоруссии получили возможность самим решить вопрос о государственной власти на своей земле. Посылая своих депутатов в Народные Собрания, они единодушно давали им наказ голосовать за образование Советской власти и за вхождение Западной Украины и Западной Белоруссии в единую и братскую семью народов — в великий Союз Советских Социалистических Республик. Народные Собрания Западной Украины и Западной Белоруссии были подлинными выразителями воли трудящихся масс Западной Украины и Западной Белоруссии. Депутаты Народных Собраний избраны были на основе демократического избирательного закона. В Западной Украине в голосовании приняло участие 92,83%, а в Западной Белоруссии—96,7%. Выборы показали большую политическую активность и единство воли народов западных областей Украины и Белоруссии, с радостью отдавших свои голоса за кандидатов, выставленных народом. «...Выборы в Народные Собрания Западной Украины и Западной Белоруссии, которые здесь были впервые организованы на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права с тайной подачей голосов, показали, что, по крайней мере, $^{9}/_{10}$ населения этих областей были уже давно подготовлены для воссоединения с Советским Союзом»[1].

Народные Собрания, выражавшие волю рабочих, крестьян и трудовой интеллигенции освобожденных областей, решая вопрос о государственной власти на своей земле, с величайшим воодушевлением приняли решение об установлении Советской власти. Народные Собрания

---

[1] В. М. Молотов, Доклад на 5-й сессии Верховного Совета СССР, Стенографический отчет, стр. 14.

обратились к Верховному Совету СССР с просьбой принять Западную Украину и Западную Белоруссию в состав СССР. На внеочередной сессии Верховный Совет СССР принял исторические законы о включении Западной Украины и Западной Белоруссии в состав Советского Союза и о воссоединении Западной Украины с Украинской Советской Социалистической Республикой, а Западной Белоруссии — с Белорусской Советской Социалистической Республикой.

В период между 5-й и 6-й сессиями Верховного Совета СССР Президиум Верховного Совета продолжал работу по дальнейшему усовершенствованию административно-территориального деления, по образованию новых областных организаций, в целях приближения руководства к низовой работе и его конкретизации. Были образованы Ашхабадская, Красноводская, Марийская, Чарджоуская и Ташаузская области в составе Туркменской ССР и Фрунзенская, Иссык-Кульская, Тянь-Шаньская, Джалал-Абадская и Ошская области в составе Туркменской ССР. В указанных союзных республиках ранее не было областного деления.

Были утверждены представления президиумов Верховных Советов Украинской и Белорусской ССР об образовании областей в Западной Украине и Западной Белоруссии и об уточнении границы между Украинской ССР и Белорусской ССР в связи с вхождением Западной Украины и Западной Белоруссии в состав СССР.

Шестая сессия Верховного Совета СССР происходила с 29 марта по 4 апреля 1940 г. На ней были заслушаны и утверждены доклады мандатных комиссий палат об избрании депутатов Верховного Совета от западных областей Украины и Белоруссии. Все избранные депутаты были кандидатами блока коммунистов и беспартийных.

На совместном заседании палат был заслушан доклад Председателя Совета Народных Комиссаров СССР и Народного комиссара иностранных дел товарища В. М. Молотова о внешней политике Правительства. Верховный Совет единогласно одобрил внешнюю политику Правительства.

На совместном заседании палат Верховного Совета был также рассмотрен вопрос о преобразовании Карельской АССР в Карело-Финскую союзную республику.

В конце 1939 г. в течение нескольких месяцев Советским правительством велись переговоры с финляндским правительством о некотором изменении границ в целях обеспечения безопасности СССР и особенно г. Ленинграда. Советское правительство предлагало Финляндии несколько отодвинуть советско-финскую границу на Карельском перешейке, а взамен этого получить часть территории Советской Карелии, превышавшую в два раза территорию, которую Советское правительство просило у Финляндии. Однако реакционные правящие круги Финляндии заняли враждебную позицию по отношению к Советскому Союзу. В результате провокационных выпадов Финляндии на советско-финляндской границе и все большего ее подчинения влиянию враждебных СССР зарубежных империалистических клик «решение вопроса перешло на поля войны» (Молотов).

В войне с Финляндией советские войска столкнулись с соединенными силами ряда стран, помогавших финской буржуазии всеми видами оружия. Красная Армия прорвала считавшуюся неприступной линию Маннергейма, сделав дальнейшее сопротивление Финляндии бесполезным. Потеряв половину своей армии, Финляндия вынуждена была принять советские условия мира. Согласно мирному договору к СССР отошли от Финляндии новые территории и, в частности, весь Карельский перешеек с г. Выборгом. В связи с этим встал вопрос о наиболее целесообразном государственном устройстве новых территорий. Исходя из того, что эти территории за небольшим исключением тяготеют по характеру своих естественных и исторических условий и по направлению своей народнохозяйственной деятельности к Карельской АССР и примыкают к ней, а также учитывая пожелания трудящихся Карельской республики, Верховный Совет СССР постановил передать в состав Карельской Автономной Советской Социалистической Республики территорию, отошедшую от Финляндии к СССР на основании мирного договора между СССР и Финляндией от 12 марта 1940 г., за исключением небольшой полосы, примыкающей непосредственно к Ленинграду. В соответствии с пожеланиями трудящихся Карельской АССР, было принято также постановление о преобразовании ее в Союзную республику, с наименованием ее Карело-Финской Советской Социалистической Республикой, так как районы,

отошедшие к Карелии по составу населения, являются не только карельскими, но отчасти и финскими районами.

Как указывал тов. Жданов в своем докладе на сессии, «Преобразование Карельской автономной Республики в союзную Карело-Финскую республику будет способствовать дальнейшему хозяйственному и культурному развитию этих двух родственных народов и укреплению их братского содружества. Оно положит конец культивировавшейся на протяжении многих лет врагами финского и карельского народа вражде и розни между обоими народами»[1].

В соответствии с Конституцией Верховный Совет СССР постановил провести выборы депутатов в Верховный Совет СССР от Карело-Финской ССР и поручил Президиуму Верховного Совета СССР назначить день выборов.

В связи с преобразованием Карельской АССР в Карело-Финскую ССР было внесено дополнение в статью 13 Конституции СССР, перечисляющую состав СССР.

Верховный Совет принял закон о государственном бюджете СССР на 1940 г. и утвердил отчет об исполнении бюджета за 1938 г. Ввиду угрозы нападения империалистов по бюджету 1940 г. было ассигновано на оборону 57 миллиардов рублей.

Верховный Совет принял также закон о подоходном налоге, о сборе на нужды жилищного и культурно-бытового строительства с населения, облагаемого подоходным налогом, об обязательном окладном страховании.

Верховный Совет утвердил указывавшиеся выше изменения в административно-территориальном устройстве союзных республик и системе народных комиссариатов. В связи с этим были внесены соответствующие изменения и дополнения в Конституцию СССР.

Верховный Совет СССР утвердил указы Президиума Верховного Совета СССР о разграничении областей между УССР и БССР и о назначении народных комиссаров.

В период между 6-й и 7-й сессиями Верховного Совета СССР Президиумом Верховного Совета СССР были изданы акты, направленные на дальнейшее усовершен-

---

[1] А. А. Жданов, Доклад на 6-й сессии Верховного Совета СССР, Стенографический отчет, стр. 49.

ствование системы наркоматов. В целях дальнейшего усиления Вооруженных Сил СССР, повышения авторитета командного состава и укрепления воинской дисциплины указами Президиума Верховного Совета СССР от 7 мая 1940 г. были установлены генеральские звания для высшего командного состава нашей армии и адмиральские звания для высшего командного состава Военно-Морского Флота. Указом от 30 июля 1940 г. была установлена повышенная ответственность за нарушение правил воинского учета.

Президиум Верховного Совета СССР уделил особое внимание укреплению производственной трудовой дисциплины и закреплению рабочих на предприятиях. Указом Президиума Верховного Совета СССР (26 июня 1940 г.), принятым по представлению Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов, был установлен восьмичасовой рабочий день для рабочих и служащих, установлена семидневная рабочая неделя, запрещен самовольный уход рабочих и служащих с предприятий и учреждений и усилена ответственность за прогул. 17 июля 1940 г. действие этого указа в части запрещения самовольного ухода с работы было распространено на трактористов и комбайнеров, работающих в машинно-тракторных станциях.

Седьмая сессия Верховного Совета СССР происходила с 1 по 7 августа 1940 г. Палаты заслушали и утвердили доклады мандатных Комиссий об избрании депутатов Верховного Совета СССР от Карело-Финской ССР.

На совместном заседании был заслушан доклад Председателя Совета Народных Комиссаров СССР и Народного комиссара иностранных дел товарища Молотова о внешней политике правительства. Верховный Совет СССР одобрил ясную и последовательную миролюбивую политику Советского правительства.

Верховный Совет рассмотрел также вопрос об образовании Молдавской ССР. В июле 1940 г. мирным путем разрешился давний конфликт между СССР и Румынией по вопросу о Бессарабии — этой исконной территории России, захваченной в 1918 г. Румынией, воспользовавшейся военной слабостью Советского государства в тот период. Советское правительство потребовало от румынского правительства возвращения Бессарабии и передачи Советскому Союзу северной части Буковины,

населенной в подавляющем большинстве украинцами. Передачу северной части Буковины Советское правительство рассматривало как средство, правда — незначительное, возмещения громадного ущерба, нанесенного Советскому Союзу 22-летним господством Румынии в Бессарабии. Румынское правительство вынуждено было удовлетворить справедливое требование СССР, и Советскому Союзу была возвращена Бессарабия и передана северная часть Буковины.

Совнарком и обком ВКП(б) Молдавской АССР после освобождения Бессарабии от гнета румынской оккупации внесли в СНК СССР и ЦК ВКП(б) предложение о воссоединении молдавского населения Бессарабии и об образовании Молдавской союзной республики. ЦК ВКП(б) и СНК СССР поддержали это требование и внесли его на рассмотрение Верховного Совета СССР.

Верховный Совет СССР, идя навстречу пожеланиям трудящихся Бессарабии и Молдавской АССР, принял закон об образовании Молдавской союзной республики, осуществив на основе советского принципа развития национальностей воссоединение молдавского населения Бессарабии с молдавским населением Молдавской АССР. Северная часть Буковины, большинство населения которой связано с Советской Украиной общностью исторической судьбы, языка и национального состава, и три уезда Бессарабии: Хотинский, Аккерманский и Измаильский, населенные украинцами, были включены в состав УССР. Включение указанных трех уездов Бессарабии в состав Украинской ССР было произведено на основе полной договоренности между Молдавией и Украиной.

На 7-й сессии Верховного Совета СССР были приняты в состав СССР Литовская, Латвийская и Эстонская ССР. Осенью 1939 г., когда началась вторая мировая война, угрожавшая самому существованию Прибалтийских республик, Советский Союз протянул им братскую руку помощи, заключив с ними пакты о взаимопомощи. Однако плутократические клики, стоявшие у власти в Литве, Латвии и Эстонии, пытались сорвать пакты о взаимопомощи. Советский Союз не мог терпеть такого положения и потребовал образования в Литве, Латвии и Эстонии демократических правительств, готовых обеспечить честное проведение в жизнь пактов о взаимопо-

мощи. В Литве, Латвии и Эстонии были созданы новые правительства, обеспечившие проведение в июне 1940 г. подлинно демократических выборов в сеймы Литвы, Латвии и в Государственную думу Эстонии. Выполняя единодушную волю избирателей, народные парламенты Эстонии, Латвии и Литвы провозгласили советскую власть и приняли решение о вхождении Советских Социалистических Республик Прибалтики в состав СССР.

Один из членов полномочной Комиссии сейма Литовской республики в своем выступлении на сессии Верховного Совета СССР прекрасно выразил чувства и чаяния освобожденных народов: «Пример других союзных республик научит нас, как жить. Мы знаем, что лучшая наша жизнь начнется с того дня, когда наша республика станет рядом с братскими Белоруссией, Украиной, Грузией и другими союзными республиками» [1].

Верховный Совет СССР удовлетворил просьбу Литвы, Латвии и Эстонии и принял их в состав СССР в качестве равноправных союзных республик. Советский Союз, таким образом, объединил 16 Союзных Советских Социалистических Республик. Первостепенная роль в этом союзе принадлежит РСФСР — первой среди всех равноправных союзных республик. Полностью оправдалось гениальное предвидение Ленина о том, что «...вокруг революционной России все больше и больше будут группироваться отдельные различные федерации свободных наций» [2].

В период между 7-й и 8-й сессиями Верховного Совета СССР Президиум Верховного Совета СССР уделил большое внимание государственному строительству в новых союзных республиках и в новых советских территориях. Указами от 15 августа 1940 г. было восстановлено на территории Бессарабии и распространено в северной части Буковины действие советских законов о национализации земли. Президиум Верховного Совета СССР поручил совнаркомам Украинской и Молдавской ССР немедленно провести в жизнь на территории Бессарабии и северной части Буковины все мероприятия, связанные с передачей земли трудящимся крестьянам в бессрочное и

---

[1] 7-я сессия Верховного Совета СССР, Стенографический отчет, Госполитиздат, 1940, стр. 76.

[2] Ленин, Соч., т. XXII, стр. 224.

безвозмездное пользование. Были национализированы банки, промышленные и торговые предприятия, железнодорожный и водный транспорт и средства связи в Бессарабии и северной части Буковины.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 сентября 1940 г. был установлен порядок приобретения гражданства СССР гражданами Литовской, Латвийской и Эстонской Советских Социалистических Республик. Согласно этому Указу все граждане Литовской, Латвийской и Эстонской ССР со дня принятия этих республик в состав СССР являются гражданами СССР. Граждане этих республик, находившиеся к моменту издания Указа за пределами СССР и не лишенные советского гражданства советскими правительствами этих республик, могли получить гражданство путем регистрации в посольствах и консульствах СССР или посылки специального заявления по почте. Не зарегистрировавшиеся до 1 ноября 1940 г. могут быть приняты в гражданство СССР на общих основаниях.

Для лиц без гражданства, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые в условиях политических режимов, существовавших в Литве, Латвии и Эстонии до установления там советской власти, не могли приобрести гражданство этих республик, был установлен такой же порядок получения советского гражданства, как и для тех, кто состоял в гражданстве этих республик. Остальные лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Литовской, Латвийской и Эстонской Советских Социалистических Республик, могут приобрести гражданство СССР на общих основаниях. Лица, лишенные советского гражданства на основании декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 15 декабря 1921 г. и проживающие на территории Литовской, Латвийской и Эстонской ССР приравнены к лицам без гражданства.

Указом от 8 марта 1941 г. был установлен порядок восстановления в гражданстве СССР жителей Бессарабии и порядок приобретения советского гражданства жителями Северной Буковины. По этому Указу лица, состоявшие к 7 ноября 1917 г. подданными бывшей Российской империи и проживающие на территории Бессарабии, к 28 июня 1940 г. (день возвращения Бессарабии в СССР), а равно их дети, независимо от того, состояли ли они до 28 июля 1940 г. в румынском подданстве или нет, были признаны

восстановленными в правах советских граждан. Постоянным жителям Бессарабии, состоявшим к 7 ноября 1917 г. подданными бывшей Российской империи, но проживавшим к 28 июня 1940 г. за пределами Бессарабии, была дана возможность восстановить советское гражданство путем личной регистрации в посольствах и консульствах СССР или посылки заявления по почте. Лица, проживавшие к 28 июня 1940 г. на территории Северной Буковины с этого дня были признаны советскими гражданами.

Указом от 6 ноября 1940 г. было временно распространено, впредь до издания общесоюзных кодексов, уголовное, гражданское и трудовое законодательство РСФСР на территории Литовской, Латвийской и Эстонской ССР, а 14 декабря 1940 г. установлено применение указанного законодательства Украинской ССР на территории Молдавской ССР.

Указом от 4 ноября 1940 г. была установлена граница между УССР и Молдавской ССР, а 6 ноября 1940 г. утверждена граница между БССР и Литовской ССР.

Указом от 6 сентября 1940 г. был образован Народный комиссариат государственного контроля СССР. Основной задачей нового наркомата Президиум Верховного Совета СССР установил строжайший контроль и учет в расходовании государственных денежных средств и материальных ценностей и проверку исполнения решений правительства.

В этот же период продолжалась работа по дальнейшему укреплению порядка, организованности и дисциплины на производстве. Указами 1940 г. была усилена уголовная ответственность за мелкие кражи на производстве и за хулиганство и установлена уголовная ответственность несовершеннолетних за действия, могущие вызвать крушение поездов.

Огромное значение имел Указ от 2 октября 1940 г. «О государственных трудовых резервах СССР», предусматривающий систематическую подготовку в ремесленных и железнодорожных училищах и школах ФЗО квалифицированных рабочих и передачу в промышленность ежегодно от 800 тысяч до 1 миллиона человек.

Указом об ответственности учащихся ремесленных, железнодорожных училищ и школ ФЗО за нарушение дисциплины и за самовольный уход из училища (школы) было установлено, что за такие проступки учащиеся под-

вергаются по приговору суда заключению в трудовые колонии сроком до одного года.

Восьмая сессия Верховного Совета происходила с 25 февраля по 1 марта 1941 г. Палатами были утверждены доклады мандатных комиссий об избрании депутатов Верховного Совета СССР от Латвийской, Литовской, Эстонской и Молдавской ССР, а также от отдельных избирательных округов в других союзных республиках.

Верховный Совет обсудил и утвердил государственный бюджет на 1941 г. и утвердил отчет об исполнении государственного бюджета за 1939 год.

Учитывая растущую угрозу военного нападения, Верховный Совет утвердил расходы на оборону в сумме 70,9 млрд. руб. из общей расходной части бюджета 1941 года в 216 млрд. руб. Затем, уже в процессе исполнения бюджета в статью расходов на оборону, в связи с началом войны, пришлось внести изменения, увеличив их во втором полугодии на 20,6 млрд. руб. по сравнению с первым полугодием.

Верховный Совет принял закон о подоходном налоге с колхозов, внес изменения в закон о сельскохозяйственном налоге и утвердил указы Президиума Верховного Совета СССР, принятые между сессиями и подлежащие утверждению Верховного Совета, а также внес дополнения и изменения в Конституцию, вытекающие из отмеченных выше и утвержденных сессией указов.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1941 г. были установлены ранги для дипломатических представителей, общепринятые в международных дипломатических отношениях: а) чрезвычайного и полномочного посла, б) чрезвычайного и полномочного посланника, в) поверенного в делах.

Начавшаяся мировая война требовала от Правительства Советского Союза особой бдительности во внешних и внутренних отношениях. Наше государство вело неуклонную и последовательную мирную политику. Народы СССР не хотели войны. Но нужно было готовиться ко всевозможным случайностям, нужно было собрать и держать наготове все силы государства, чтобы дать отпор покушениям на наши границы, откуда бы такие покушения ни исходили.

6 мая 1941 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР И. В. Сталин был назначен Председателем Совета Народных Комиссаров СССР.

## 2. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты

По Конституции 1936 г. СНК СССР являлся коллегиальным органом в составе Председателя, его заместителей, Народных Комиссаров и председателей следующих Комитетов и Комиссий: Государственной Плановой Комиссии, Комиссии Советского контроля, Комитета заготовок, Комитета по делам искусств, Комитета по делам высшей школы.

Совет Народных Комиссаров образуется Верховным Советом СССР на совместном заседании палат, ответственен перед Верховным Советом и ему подотчетен, а в период между сессиями ответственен перед Президиумом Верховного Совета СССР и ему подотчетен.

Характеризуя роль Совета Народных Комиссаров, товарищ Молотов в выступлении на 1-й сессии Верховного Совета СССР говорил, что основная обязанность Совета Народных Комиссаров «уметь дорожить доверием народа...», «помнить о том, что Совет Народных Комиссаров с самого начала его образования возглавлял Ленин, и должны стремиться к тому, чтобы быть достойными учениками великого Ленина, заложившего основы всего нашего дела», «...быть верными помощниками нашего учителя и вождя народов Советского Союза — великого Сталина», «...быть достойными нашего социалистического народного парламента — Верховного Совета», «...быть достойными народа, строящего своими трудовыми усилиями, самоотверженностью и творческим энтузиазмом, вопреки всем и всяким препятствиям, коммунистическое общество» [1].

Сталинская Конституция четко разграничивает компетенцию высших органов власти и высших органов управления СССР, союзных и автономных республик.

Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик являются единственными законо-

---

[1] Первая сессия Верховного Совета СССР, Стенографический отчет, 1938, стр. 158—159.

дательными органами, а Совет Народных Комиссаров СССР, Советы Народных Комиссаров союзных и автономных республик — исполнительно-распорядительными органами.

По Конституции 1924 г. Совет Народных Комиссаров СССР, будучи исполнительным и распорядительным органом, в пределах предоставленных ему прав издавал и декреты, причем над его законодательной деятельностью устанавливался контроль со стороны ЦИК. Таким образом, законодательную функцию выполнял ряд органов: Всесоюзный съезд Советов, ЦИК Союза ССР, Президиум ЦИК и СНК СССР.

Сталинская Конституция устранила это положение и сосредоточила законодательную деятельность в руках одного органа — Верховного Совета СССР, что обеспечивает стабильность законов.

Совет Народных Комиссаров СССР издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение законов и проверяет их исполнение.

Практикуются и совместные постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б). Эти постановления являются общеобязательными по советской линии и одновременно имеют силу партийной директивы. Совместными постановлениями коммунистическая партия, пользующаяся огромным авторитетом среди трудящихся масс, приковывает внимание советского народа к выполнению этих важных директив.

Практикуется также издание постановлений за подписями ЦК ВКП(б), СНК СССР и ВЦСПС. Эти постановления, наряду с директивами по советской и партийной линиям, являются и указаниями по линии профсоюзной.

В качестве примера совместного акта можно указать постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 10 июля 1935 г. о генеральном плане реконструкции города Москвы. Исключительно важное значение имело постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) и ВЦСПС о мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины. Совместные акты издавались и по ряду других важнейших вопросов политической и хозяйственной жизни страны.

Постановления и распоряжения СНК обязательны к исполнению на всей территории СССР. Конкретное содержание актов Совета Народных Комиссаров определяется его компетенцией. Статья 14 Конституции очерчивает круг вопросов, входящих в ведение высших органов

власти и высших органов управления СССР. Согласно ст. 68 Конституции СССР Совет Народных Комиссаров СССР объединяет и направляет работу общесоюзных и союзно-республиканских наркоматов и других подведомственных ему хозяйственных и культурных учреждений; принимает меры по осуществлению народнохозяйственного плана, государственного бюджета и укреплению кредитно-денежной системы, принимает меры по обеспечению общественного порядка, защите интересов государства и охране прав граждан; осуществляет общее руководство в области сношений с иностранными государствами, определяет ежегодные контингенты граждан, подлежащих призыву на действительную военную службу; руководит общим строительством вооруженных сил страны; образует, в случае необходимости, специальные Комитеты и Главные управления при Совете Народных Комиссаров СССР по делам хозяйственного, культурного и оборонного строительства.

Сталинская Конституция предоставляет Совету Народных Комиссаров СССР право приостанавливать постановления и распоряжения Советов Народных Комиссаров союзных республик по отраслям управления и хозяйства, отнесенным к компетенции СССР.

Сталинская Конституция установила обязанность Правительства СССР и Народных Комиссаров СССР не более чем в трехдневный срок дать ответ в соответствующей палате на запросы депутатов Верховного Совета.

СНК СССР вправе отменять приказы и инструкции народных комиссаров СССР.

Руководство отдельными отраслями государственного управления, входящими в компетенцию СССР, осуществляется народными комиссарами, которые возглавляют народные комиссариаты. Сталинская Конституция установила новое деление народных комиссариатов СССР — на общесоюзные и союзно-республиканские. Вместо объединенных народных комиссариатов, установленных Конституцией 1924 г., созданы народные комиссариаты союзно-республиканские. Эта новая терминология больше соответствует сущности этого вида наркоматов.

Общесоюзные народные комиссариаты руководят порученной им работой на всей территории Союза ССР непосредственно или через назначаемые ими органы. Союзно-республиканские наркоматы руководят поручен-

ной им отраслью управления, как правило, через одноименные народные комиссариаты союзных республик и управляют непосредственно лишь определенным ограниченным числом предприятий по списку, утвержденному Президиумом Верховного Совета СССР (ст. 76 Конституции СССР 1936 г).

Конституция 1936 г. предусматривала 18 народных комиссариатов: 8 общесоюзных и 10 союзно-республиканских. К общесоюзным народным комиссариатам отнесены были наркоматы: обороны, иностранных дел, внешней торговли, путей сообщения, связи, водного транспорта, тяжелой промышленности и оборонной промышленности. К союзно-республиканским наркоматам относились наркоматы: пищевой промышленности, легкой промышленности, лесной промышленности, земледелия, зерновых и животноводческих совхозов, финансов, внутренней торговли, внутренних дел, юстиции и здравоохранения.

Первое Советское правительство по Сталинской Конституции было образовано на 1-й сессии Верховного Совета СССР 19 января 1938 г.

Товарищ Молотов предложил увеличить число заместителей председателя Совнаркома, в связи с увеличившимся объемом работы. Вместо двух заместителей председателя Совета Народных Комиссаров, исполнявших одновременно обязанности народных комиссаров, товарищ Молотов предложил избрать трех, из коих двое освобождались от наркоматских постов, а третьим являлся председатель Комиссии Советского Контроля.

Предложение было принято, и правительство было образовано в составе председателя Совета Народных Комиссаров—товарища Молотова, трех заместителей, председателя Государственной плановой комиссии, народных комиссаров (в числе 21), председателя Правления Государственного банка, председателя Комитета по делам высшей школы, председателя Комитета по делам искусств. На 1-й сессии Верховного Совета СССР в состав СНК включены были народные комиссары машиностроения, Военно-Морского Флота и заготовок, а также Председатель Правления Государственного банка. Это отражало изменения, происшедшие в стране и в государственном аппарате за период от принятия Сталинской Конституции до 1-й сессии Верховного Совета СССР.

В августе 1937 г. из Наркомата тяжелой промыш-

ленности было выделено машиностроение и образован общесоюзный Народный комиссариат машиностроения. Создание этого наркомата было вызвано быстро растущим машиностроением. В 1937 г. Народный Комиссариат Обороны был разделен на два народных комиссариата: Народный Комиссариат Обороны и Народный Комиссариат Военно-Морского Флота. На 1-й сессии Верховного Совета товарищ Молотов, обосновывая создание нового Народного Комиссариата Военно-Морского Флота, говорил: «Нельзя не признать, что это и весьма важный, и весьма назревший вопрос. У нас теперь 4 военно-морских флота: Балтийский, Черноморский, Северный и Тихоокеанский», «Мы должны считаться с тем, что страна наша большая, что она омывается морями на громадном протяжении, и это нам всегда напоминает о том, что флот у нас должен быть крепкий, сильный. Об этом нам напоминают и капиталистические державы тем, что за последние годы они развернули громадное военно-морское строительство. Мы не думаем оставаться равнодушными к этому факту, тем более, что империалистические державы никак не могут договориться насчет хоть некоторых ограничений гонки в военно-морском строительстве» [1].

Народный комиссариат Военно-Морского Флота был призван организовать флот с его сложным техническим оснащением и воспитать квалифицированные кадры.

Подъем сельского хозяйства повлек весьма значительное увеличение работы в области заготовок. За период первой и второй пятилеток заготовки зерна выросли в 2,5 раза, заготовки сахарной свеклы и картофеля — в два раза, заготовки хлопка — в три раза. Победа колхозного строя обеспечила неуклонный рост сельскохозяйственной продукции, а следовательно, и дела заготовок. В связи с этим, Комитет по заготовкам вырос в огромную организацию со своими республиканскими и местными (краевыми, областными и районными) органами.

В. М. Молотов в речи на 1-й сессии Верховного Совета СССР следующим образом мотивировал необходимость создания Наркомата заготовок: «Организация дела заготовок на громадной территории Союза — сложное, большое дело. В этом деле у нас еще немало крупных недостатков. Скорейшее улучшение дела организации

[1] Первая сессия Верховного Совета СССР, Стенографический отчет, 1938, стр. 113—114.

заготовок — в интересах всего государства и в интересах самого сельского хозяйства, в интересах колхозов и колхозников. Нужен Наркомат, который бы наладил это дело по-настоящему, который улучшил бы свой местный и центральный аппарат, который отвечал бы за выполнение всего дела заготовок» [1].

Законом, принятым на 1-й сессии Верховного Совета СССР I созыва, был учрежден общесоюзный Народный комиссариат заготовок.

Неизмеримо выросла роль Государственного банка в связи с повысившейся ролью кредита и ростом товарооборота. Поэтому Верховный Совет СССР включил Председателя Правления Госбанка в состав СНК СССР.

В соответствии с изменением состава СНК СССР Верховный Совет внес изменения в ст. ст. 70, 77, 78 и 83 Конституции СССР.

Советом Народных Комиссаров СССР были приняты меры к дальнейшему росту производства. Все возрастающий размах работы, увеличение числа наркоматов, управлений и комитетов, осложнили работу СНК, и в помощь ему создан был в 1937 г. Экономический совет, действовавший на правах постоянной Комиссии Совнаркома. Председателем Экономсовета являлся Председатель СНК, членами — заместители Председателя СНК и представитель ВЦСПС.

На Экономсовет было возложено рассмотрение годовых и квартальных народнохозяйственных планов с внесением их на утверждение СНК, утверждение планов междуведомственного значения, рассмотрение отчетов по осуществлению народнохозяйственных планов, проверка исполнения решений правительства по хозяйственным вопросам и принятие мер по обеспечению их выполнения, рассмотрение положения отдельных отраслей народного хозяйства и принятие мер по улучшению их состояния, вопросы цен, труда и зарплаты и разрешение других хозяйственных вопросов оперативного характера. Экономсовету для осуществления его задач предоставлено было право издания постановлений и распоряжений, обязательных для всех наркоматов Союза ССР, совнаркомов союзных республик и местных советских органов. Поста-

---

[1] Первая сессия Верховного Совета СССР, Стенографический отчет, 1938, стр. 111.

новления и распоряжения Экономсовета могли быть обжалованы народными комиссарами и СНК союзных республик, но обжалование не приостанавливало исполнения постановлений и распоряжений Экономсовета.

Экономсовету приходилось рассматривать большой круг вопросов и повседневно иметь дело с большим количеством наркоматов, центральных учреждений и местных органов. В целях улучшения работы СНК и Экономсовета, постановлением СНК СССР (3 апреля 1940 г.) было образовано при СНК шесть хозяйственных Советов: по металлургии и химии; по машиностроению; по оборонной промышленности; по топливу и электрохозяйству; по товарам широкого потребления; по сельскому хозяйству и заготовкам. На хозяйственные Советы было возложено руководство работой соответствующих наркоматов и главных управлений. Хозяйственные Советы имели право давать обязательные распоряжения по подведомственным им наркоматам. Состав хозяйственных Советов персонально утверждался СНК в количестве 3—5 человек. Хозяйственные Советы возглавлялись заместителями председателя СНК.

Экономсовет составлялся из председателей перечисленных хозяйственных Советов, председателя Госплана, председателя Комиссии советского контроля и секретаря ВЦСПС.

Постановлениями СНК СССР (23 мая 1940 г., 16 июля 1940 г. и 20 января 1941 г.) было разрешено совнаркомам Украинской, Казахской и Киргизской союзных республик образовать экономсоветы.

В дальнейшем в процессе совершенствования государственного аппарата Экономсовет был ликвидирован и для оперативного руководства деятельностью наркоматов и центральных учреждений при СНК СССР было образовано Бюро СНК СССР.

Огромную роль играет Государственная плановая комиссия при СНК СССР, в компетенцию которой входит: разработка и представление на утверждение СНК СССР народнохозяйственных планов; проверка их выполнения; разработка по заданиям СНК и по своей инициативе отдельных проблем социалистического хозяйства и руководство делом социалистического учета.

Постановления СНК СССР регулировали и планировали дело снабжения предприятий сырьем и топливом,

обеспечение их квалифицированной рабочей силой и инженерно-техническим персоналом. Ряд постановлений был направлен на укрепление колхозного строя, повышение урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности животноводства, на своевременное выполнение обязательных поставок государству, на развертывание промысловой кооперации и дальнейшее развитие торговли. Большое внимание уделялось развитию науки, искусства и литературы. В этот период было принято постановление о присуждении Сталинских премий за выдающиеся достижения в области науки, искусства, литературы и техники. Еще в 1936 г., ввиду необходимости сосредоточить в одном союзном органе общий контроль за постановкой высшего образования, был создан Всесоюзный Комитет по делам высшей школы.

Серьезнейшее внимание уделено было СНК СССР обороноспособности нашей страны.

Возрастающий размах работы в области хозяйства и культуры привел к разделению старых и появлению новых народных комиссариатов, а также к образованию управлений и комитетов при СНК СССР. Рост работы Наркомата машиностроения, занявшего ведущее место в технической реконструкции народного хозяйства, привел к разделению этого народного комиссариата на три: тяжелого машиностроения, среднего машиностроения и общего машиностроения (5 февраля 1939 г). Значительно позже (5 июня 1941 г.) был образован общесоюзный народный комиссариат станкостроения. Гигантский рост предприятий тяжелой промышленности и необходимость улучшения оперативного руководства ими вызвали необходимость разукрупнения Наркомтяжпрома. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 января 1939 г. Наркомтяжпром был разделен на шесть народных комиссариатов: топливной промышленности; электростанций и электропромышленности; черной металлургии; цветной металлургии; химической промышленности; промышленности строительных материалов. Указом Президиума Верховного Совета (17 апреля 1940 г.) был образован общесоюзный Народный комиссариат электропромышленности, в связи с чем Наркомат электростанций и электропромышленности был реорганизован в Народный комиссариат электростанций. Расширение деятельности Народного комиссариата топливной промышленности

привело в 1939 г. к разделению на два народных комиссариата: угольной промышленности и нефтяной промышленности. В связи с большим размахом строительства возникла необходимость в широком развертывании промышленности строительных материалов, и указом 13 марта 1939 г. образован союзно-республиканский Народный комиссариат промышленности строительных материалов.

В РСФСР и УССР, где имеется широкая база для развития промышленности стройматериалов, учреждены были одноименные народные комиссариаты. В остальных союзных республиках образованы были главные управления промышленности строительных материалов при Советах народных комиссаров.

Для осуществления промышленного и связанного с ним жилищного и культурно-бытового строительства на 3-й сессии Верховного Совета СССР был образован общесоюзный Народный комиссариат по строительству. Развитие автомобильного транспорта выдвинуло задачу правильного использования грузового и пассажирского автомобильного транспорта, организации ремонта и обслуживания автомобильного парка и подготовки кадров автомобильного хозяйства. На 3-й сессии Верховного Совета СССР I созыва (29 мая 1939 г.) был принят закон об образовании в союзных республиках республиканских народных комиссариатов автомобильного транспорта. Двумя годами позже (в марте 1941 г.) был образован Народный комиссариат резиновой промышленности, что вызвано было необходимостью увеличить производство синтетического каучука, автомобильных шин и других резиновых изделий.

Большой рост наблюдается в этот период и в области легкой промышленности, что привело к образованию новых народных комиссариатов. Указом Президиума Верховного Совета СССР (2 января 1939 г.) Народный комиссариат легкой промышленности был разделен на два народных комиссариата: текстильной промышленности и легкой промышленности. Неизмеримо возрастает объем работы и в области пищевой промышленности, вследствие чего в январе 1939 г. Народный комиссариат пищевой промышленности был разделен на три народных комиссариата: рыбной промышленности, мясной и молочной промышленности, пищевой промышленности.

18 Заказ № 1201 

Подверглось реорганизации и Управление лесной промышленности. В апреле 1940 г. из ведения Народного комиссариата лесной промышленности отошли предприятия по производству целлюлозы, бумаги и картона, переданные во вновь организованный общесоюзный Народный комиссариат целлюлозной и бумажной промышленности.

В связи с огромным ростом флота Народный комиссариат водного транспорта был разделен на два народных комиссариата: морского флота и речного флота.

Задачи дальнейшего расширения промышленности требовали постоянного притока новой рабочей силы на предприятия, и перед государством встала задача организованной подготовки новых кадров рабочих, для чего при СНК СССР было образовано Главное Управление трудовых резервов, реорганизованное впоследствии (в феврале 1947 г.) в общесоюзный Народный комиссариат.

Расширился масштаб работы НКВД. В его ведение были переданы дома заключения [1], Центральное управление шоссейными и грунтовыми дорогами [2], Пожарное Управление, Управления Государственной съемки и картографии и переселенческое дело. Вследствие расширившихся масштабов работы Народный комиссариат внутренних дел был разделен на два наркомата: 1) Народный комиссариат Внутренних Дел СССР и 2) Народный комиссариат государственной безопасности СССР [3].

В целях строжайшего контроля и учета в расходовании государственных денежных средств и материальных ценностей и проверки исполнения решений Правительства 6 сентября 1940 г. был образован Народный комиссариат государственного контроля СССР.

Возросшая опасность военного нападения привлекла особое внимание партии и правительства к работе в области обороны страны. В январе 1939 г. Народный комиссариат оборонной промышленности был разделен на четыре наркомата: 1) авиационной промышленности; 2) судостроительной промышленности; 3) боеприпасов; 4) вооружения.

Помимо роста числа народных комиссариатов появляется ряд главных управлений и комитетов при СНК

---

[1] СЗ СССР 1934 г. № 56, ст. 421.

[2] СЗ СССР 1935 г. № 56, ст. 452.

[3] Указ от 3 февраля 1941 г.

СССР: Главное управление лесоохраны и лесонасаждений, Комитет по делам мер и измерительных приборов, Главное управление гидрометеорологической службы, геодезии и картографии, Комитет по делам физкультуры и спорта, Главное управление Северного морского пути, Государственная штатная комиссия. При СНК СССР действовали также Управление канала Волга — Москва, Госарбитраж, Телеграфное агентство Советского Союза, Академия наук СССР, Комитеты по Сталинским премиям. Эти Управления и Комитеты были образованы СНК на основе ст. 68 п. «е» Конституции. Руководители их не получили права решающего голоса в Совете Народных Комиссаров СССР. Управления и Комитеты построены, как правило, по типу наркоматов.

Начавшаяся в сентябре 1939 г. вторая мировая война усилила угрозу военного нападения на Советский Союз. Советское правительство вело последовательную мирную политику, но нужно было мобилизовать все силы страны и подготовиться на случай военного нападения. Во главе Правительства СССР и Наркомата обороны стал величайший государственный деятель и величайший стратег товарищ Сталин. 6 мая 1941 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР товарищ Сталин, как мы отмечали выше, был назначен Председателем Совета Народных Комиссаров СССР, а 19 июля 1941 г. товарищ Сталин возглавил Народный Комиссариат Обороны Союза ССР.

### 3. Местные органы государственной власти

XVII съезд партии постановил повысить роль и обязанности местных областных, краевых и республиканских органов власти. «Расширить сеть секций советов и депутатских групп на предприятиях, в селах, а в больших городах организовать подрайонные и участковые группы депутатов советов, при этом особенное внимание обратить на вовлечение в работу советов и их секций женщин — активисток, работниц и колхозниц» [1].

На основе указаний товарища Сталина и принятых XVII съездом постановлений, 27 мая 1934 г. ЦИК Союза ССР издал постановление об организационной работе

[1] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 587.

Советов. В этом постановлении указывалось, что «осуществление поставленных XVII съездом задач требует дальнейшего укрепления Советов и улучшения их организационно-массовой работы».

Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР предложил ЦИК союзных республик «...обязать исполнительные комитеты перестроить свою массовую работу на основе развертывания секций и депутатских групп, как основных форм вовлечения масс в работу Советов, все более превращая секции и группы в массовый аппарат по осуществлению политики партии и правительства»[1]. ЦИК СССР предложил также развивать социалистическое совместительство рабочих в государственном аппарате и шефство рабочих над этим аппаратом. Закон устанавливал перечень секций при городских и районных советах: 1) промышленная, 2) коммунальная, 3) финансовая, 4) народного образования, 5) здравоохранения, 6) общественного питания, 7) торгово-кооперативная, 8) пригородного хозяйства, 9) транспорта, 10) связи, 11) революционной законности, 12) обороны. При сельских советах устанавливались секции: 1) полеводческая, 2) животноводческая, 3) культурно-просветительная, 4) благоустройства, 5) финансовая, 6) торгово-заготовительная, 7) дорог и связи, 8) революционной законности, 9) обороны. Закон указывал, что вовлечение трудящихся в практическую работу по отдельным отраслям социалистического строительства является основной задачей секций.

Постановление ЦИК Союза ССР устанавливало организацию на всех предприятиях, новостройках, лесоразработках, в колхозах, совхозах, машинно-тракторных станциях, учреждениях, при наличии в них хотя бы одного депутата Совета или кандидата в депутаты, депутатских групп, объединяющих советский актив вокруг депутатов. В тех городах, в которых насчитывалось свыше 100 тысяч жителей, организовывались подрайонные (при наличии районных Советов) или участковые (при их отсутствии) депутатские группы, объединяющие депутатов по месту их жительства.

Основной задачей депутатских групп являлась мобилизация производственного актива из ударников для

[1] СЗ СССР 1934 г. № 31, ст. 234.

борьбы за выполнение производственного плана предприятия, колхоза, совхоза, а также работа, направленная на улучшение материально-бытового обслуживания трудящихся и вовлечение их в государственное управление.

Этим же законом ЦИК Союза ССР намечался ряд практических мероприятий по укреплению организационных отделов исполкомов. Было установлено, что в районных исполнительных комитетах и Советах городов населением менее 50 тысяч жителей вместо организационных отделов, выделяются инструкторские группы, работающие под непосредственным руководством председателя районного исполнительного комитета или городского Совета, либо его заместителя.

Огромное значение в деле укрепления местных Советов имело решение январского (1933 г.) пленума ЦК ВКП(б) об организации политотделов в МТС и совхозах. Выступая на пленуме, товарищ Сталин, говоря о работе в деревне и о ее недостатках, указал, что «...политотделы МТС и совхозов являются одним из тех решающих средств, при помощи которых можно будет устранить эти недостатки в самый короткий срок» [1].

Тщательно подобранные ЦК ВКП(б) большевистские кадры, направленные в последующие два года в политотделы МТС (17 тысяч человек) и в политотделы совхозов (8 тысяч человек), проделали там огромную работу.

Политическое укрепление МТС и совхозов и усиление их роли в социалистической реконструкции деревни положительно отразилось и на перестройке работы сельских Советов и районных исполнительных комитетов. XVII партийный съезд в резолюции по организационным вопросам записал:

«Поручить ЦК, в связи с образованием новых экономических центров вокруг МТС, создавать новые самостоятельные районы или в менее мощных центрах МТС— подрайоны, а политотделы МТС по мере необходимости преобразовывать в райкомы или подрайкомы» [2].

Дальнейшие успехи социалистической реконструкции сельского хозяйства выдвинули необходимость еще более полного приближения органов управления к селу. В связи

[1] Сталин, О работе в деревне, Вопросы ленинизма, изд. 10-е, стр. 524.

[2] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 586.

с этим пленум ЦК ВКП(б) (25—28 ноября 1934 г.) постановил: «1. Преобразовать политотделы МТС в обычные партийные органы, для чего слить политотделы с существующими районными комитетами партии, а особенно большие районы разбить на несколько новых районов, влив туда соответствующие политотделы»[1].

Таким образом, политотделы, опираясь на силу и авторитет партии, на хозяйственную мощь МТС, добились серьезных успехов в социалистической перестройке сельского хозяйства и в то же время явились базой территориальной организации новых райкомов и райисполкомов.

Следующая веха в развитии местных органов государственной власти начинается с 1936 г., когда была принята великая Сталинская Конституция, знаменующая собой новый исторический этап в развитии советского государства, его центральных и местных органов.

С 5 декабря 1936 г., даты принятия новой Сталинской Конституции СССР, начинается новый этап в деятельности Советов. Сталинская Конституция обобщила и в специальной главе законодательно закрепила огромный опыт организации и деятельности местных органов государственной власти. Сталинская Конституция СССР, а также новые конституции союзных и автономных республик, разработанные в полном соответствии с нею, с исключительной точностью определили систему Советов, их организацию, взаимоотношения, права и обязанности, их значение как политической основы государства. Новые конституции четко разграничили компетенцию местных органов государственной власти и их исполкомов, значительно расширили круг ведения Советов в целом. Они установили выборность Советов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Согласно Сталинской Конституции органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, уездах, волостях, селах (станицах, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах) являются Советы депутатов трудящихся. Сталинская Конституция преобразовала Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в Советы депутатов трудящихся.

[1] ВКП(б) в резолюциях и решениях, ч. 2, 1941, стр. 614.

В этом преобразовании заключен глубокий политический смысл.

Известно, что после победы Великой Октябрьской социалистической революции в октябре 1917 года Советы стали полновластными органами диктатуры рабочего класса в центре и на местах. После объединения Советов рабочих и солдатских депутатов с Советами крестьянских депутатов были созданы Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Эта ленинская формула Советов отражала реальное, действительное соотношение классовых сил в советском обществе в первой фазе развития социалистического государства, означая, что Советы являются государственной формой диктатуры пролетариата и опираются на непоколебимый союз двух классов — рабочих и крестьян.

Формула — Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов означала, что Советы являются властью большинства общества над его меньшинством, трудящихся над эксплоататорами, ранее угнетенных классов над угнетателями. Тем самым отмечалось, что в нашем обществе, кроме трудящихся классов, имеются еще и эксплоататорские элементы, лишенные права участвовать в Советах. Лишение избирательных прав эксплоататорских классов не составляет обязательного признака советской власти и диктатуры пролетариата. Но буржуазия своей корыстной, антинародной борьбой против власти Советов сама поставила себя вне Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов.

«Озлобение буржуазии против самостоятельной и всемогущей (ибо всех охватывающей) организации угнетенных, борьба — притом самая беззастенчивая, корыстная, грязная — борьба буржуазии против Советов, наконец, явное участие буржуазии (от кадетов до правых эсеров, от Милюкова до Керенского) в корниловщине, — все это подготовило формальное исключение буржуазии из советов» [1].

Недопущение в Советы буржуазии имело исключительно важное значение в укреплении Советов, как органов государственной власти.

Кроме того, Советы (кроме городских, поселковых и сельских) избирались путем не прямых, а многостепенных

[1] Ленин, Пролетарская революция и ренегат Каутский, т. XXIII, стр. 369.

выборов при открытом голосовании, на основе не вполне равных выборов. Конституция устанавливала при выборах в Советы известное преимущество за рабочим классом по сравнению с крестьянством.

Все это говорит о том, что формула — Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов выражала определенное соотношение классовых сил в стране, когда еще существовали эксплоататорские классы, которые в экономике страны играли заметную роль.

В экономической и классовой структуре нашего общества со времени Великой Октябрьской социалистической революции произошли уже указанные нами коренные изменения — Советы, руководимые партией большевиков, обеспечили ликвидацию классов помещиков и буржуазии, ликвидацию кулачества как класса, перевод многомиллионного крестьянства на путь социализма, обеспечили победу социализма.

Изменения, происшедшие в экономике страны и в классовой структуре нашего общества, обусловили необходимость замены старой формулы Советов, уже не отражающей действительного положения, новой формулой, соответствующей новому, высшему этапу в развитии Советов.

Формула — Советы депутатов трудящихся говорит, что в нашей стране утверждена социалистическая система хозяйства с безраздельно господствующей социалистической формой собственности на орудия и средства производства в двух ее видах — государственной собственности (всенародное достояние) и кооперативно-колхозной собственности (собственность отдельных колхозов и кооперативных объединений). Она говорит также, что в нашем обществе нет больше эксплоататорских классов и что оно состоит из дружественных классов — рабочих и крестьян и родной этим классам советской социалистической интеллигенции, что внутри этих социальных групп произошли огромные изменения, обусловившие морально-политическое единство общества; что «Советы были и остаются основой нашего строя» [1]; что расширилась база Советов, что они теперь опираются в своей работе не только на рабочих и крестьян, но и на

---

[1] В. М. Молотов, Статьи и речи, Об изменениях в Советской Конституции, Партиздат, 1937, стр. 86.

все советское общество, состоящее из тружеников города и деревни; что они теперь создают еще лучшие условия для государственного руководства обществом со стороны рабочего класса; что Советы теперь избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Сталинская Конституция законодательно закрепила административно-территориальное устройство союзных и автономных республик. Она дала перечень союзных республик и входящих в них краев и областей, автономных республик и автономных областей. Конституция установила новый порядок изменения административно-территориальных единиц, относя его к компетенции высших органов государственной власти СССР.

Согласно ст. 14 к предметам ведения СССР в лице его высших органов власти относятся:

«д) утверждение изменений границ между союзными республиками;

е) утверждение образования новых краев и областей, а также новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик» (ст. 14 Конституции СССР).

Союзные республики, имеющие автономные республики и автономные области, относят к своему ведению утверждение их границ и районного деления, установление границ и районного деления краев и областей, уездов и волостей (последние два деления сохранились в Литве, Эстонии и Латвии).

По конституции автономных республик в их компетенцию входит установление районного деления, а также границ районов и городов с внесением своих решений на утверждение Верховного Совета соответствующей союзной республики.

Ведущая роль в системе местных органов государственной власти принадлежит краевым и областным Советам депутатов трудящихся. Их основная задача состоит в том, чтобы обеспечить правильное проведение политики партии и советского правительства в пределах края, области. Они, прежде всего, являются планирующими и регулирующими государственными органами на местах.

Отличие края от области заключается в том, что в первый входит или автономная область или области крае-

вого подчинения. На 1 октября 1947 г. края имелись только в РСФСР в числе шести.

Административно-территориальное устройство области такое же, как и края. В составе РСФСР, в отличие от других республик, наряду с обычными областями, имеется пять так называемых внутрикраевых областей, т. е. областей, входящих в состав Края (Хабаровский край). Всего областей в СССР на 1 октября 1947 г. насчитывалось 123.

Автономная область, в отличие от обычной административной области, имеет ряд особых прав. Ее устройство основывается на «Положении об автономной области», утверждаемом Верховным Советом союзной республики. К числу особых прав автономной области относится: право определять язык, на котором ведется преподавание в школах и делопроизводство в государственном аппарате; непосредственное представительство в Совете Национальностей, куда они избирают, согласно Конституции СССР, по пяти депутатов.

Автономных областей в СССР девять: шесть в РСФСР, одна в Грузинской ССР, одна в Азербайджанской ССР и одна в Таджикской ССР.

В административном отношении автономные области РСФСР подчинены как краевым органам, так и непосредственно верховным органам РСФСР, в других республиках они подчиняются непосредственно верховным органам этих республик.

Округа в административном отношении занимают среднее положение между областью и районом. Они делятся на административные и национальные. Отличие национального округа от административного заключается прежде всего в том, что это один из видов национально-территориальной автономии. Национальные округа образуются решением Президиума Верховного Совета союзной республики. Национальный округ, в отличие от обычного административного, определяет язык преподавания и делопроизводства. Национальные округа непосредственно участвуют в создании Совета Национальностей, посылая туда по одному депутату. Всего национальных округов на 1 октября 1947 г. насчитывалось 10.

Районы — узловое звено в административно-территориальном устройстве союзных республик. Районным Советам непосредственно подчинены сельские Советы, городские Советы (районного подчинения), Советы рабо-

чих поселков и поселений городского типа. Кроме районных Советов такого типа, имеются районные Советы в крупных городах (с населением не менее 100 тысяч жителей). Они непосредственно подчиняются городскому Совету депутатов трудящихся.

Городские Советы делятся на подчиненные райисполкомам (в городах районного подчинения) и на выделенные из районов с подчинением непосредственно областному Совету или Верховному Совету союзной республики. В автономных республиках городские и районные Советы депутатов трудящихся непосредственно подчинены верховным органам автономной республики. Поселковые Советы депутатов трудящихся непосредственно подчинены районным Советам депутатов трудящихся. Сельские Советы депутатов трудящихся подчинены непосредственно районным Советам депутатов трудящихся.

Как мы уже отмечали, Литовская, Латвийская и Эстонская советские республики имеют уезды и волости.

Функции местных органов государственной власти определяются, в конечном счете, функциями социалистического государства. По Сталинской Конституции местные органы государственной власти разрешают, в пределах своих прав, все вопросы местного (сельского, городского, районного, волостного, уездного, окружного, областного и краевого) значения. Статья 97 Сталинской Конституции так определяет задачи местных Советов: «Советы депутатов трудящихся руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан, руководят местным хозяйственным и культурным строительством, устанавливают местный бюджет». Конституции союзных и автономных республик почти текстуально воспроизводят статью 97 Сталинской Конституции, добавляя при этом, что Советы депутатов трудящихся содействуют также усилению и укреплению обороноспособности страны.

Определяя более детально функции Советов, нужно сказать, что в области культурно-политического строительства Советы (каждый в пределах своей территории) руководят коммунистическим воспитанием трудящихся, организуют народное просвещение и различные отрасли искусства, руководят политико-просветительными учреж-

дениями, печатью, народным здравоохранением, жилищно-коммунальным хозяйством, социальным обеспечением, культурой и спортом. Если обратиться, в частности, хотя бы к вопросам народного образования, то мы увидим, что Советы проводят всеобщее обязательное обучение и принимают меры к окончательной ликвидации неграмотности и малограмотности; руководят воспитанием детей и принимают меры к ликвидации детской безнадзорности (руководят детскими домами, садами, площадками); обеспечивают учебно-воспитательную работу школ; осуществляют строительство школ и других учреждений народного образования, принимают меры к увеличению сети и улучшению работы домов культуры, библиотек и других культурно-просветительных учреждений; проводят подготовку и переподготовку учительских кадров с целью повышения их квалификации. К этой же области работы Советов относится и социально-правовая охрана несовершеннолетних, как, например, назначение опекунов, передача на воспитание семьям трудящихся детей-сирот и контроль за их обучением и воспитанием.

Местные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные органы проводят большую работу в области искусства. Они всемерно способствуют развитию театрального дела, кино и художественной самодеятельности, обеспечивают охрану памятников революции, истории, искусства, а также археологических памятников, принимают меры к развитию музыкальных и хоровых коллективов, оркестров самодеятельного искусства и народного творчества.

Весьма важные функции выполняют Советы в области народного здравоохранения, поставленного в СССР целиком на службу трудящимся.

Деятельность Советов направлена на то, чтобы создать в нашей стране такую обстановку работы и быта рабочего класса, которая дает нам возможность вырастить новое поколение рабочих, здоровых и жизнерадостных, способных поднять могущество Советской страны на должную высоту и защитить ее грудью от покушений со стороны врагов.

В соответствии с этим местные Советы:

1) руководят лечебной помощью населению на началах общедоступности и бесплатности ее для всех категорий граждан;

2) принимают меры к расширению лечебно-профилактических и санитарно-эпидемических учреждений и к улучшению работы медицинских пунктов, больниц, амбулаторий и родильных домов;

3) руководят подготовкой младших и средних медицинских кадров;

4) руководят развитием сети яслей и детских консультаций;

5) организуют охрану материнства и младенчества;

6) обеспечивают санитарное благоустройство населенных мест, в частности, надлежащее санитарное состояние промышленных предприятий и предприятий общественного питания, торговых помещений, жилищ, школ и учреждений;

7) принимают меры к расширению аптечной сети и к распространению санитарно-просветительных знаний среди населения, а также организуют опеку над душевнобольными.

Не менее значительны функции Советов и в области жилищно-коммунального хозяйства.

Постановление правительства от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» [1] значительно расширило объекты руководства Советов. Советы получили в свое ведение и тот жилищный фонд городов, который до этого времени находился в ведении жилищной кооперации.

Товарищ Сталин отметил, что индустриализация и коллективизация сельского хозяйства изменили облик нашей страны. «Неизбежным признаком крупных городов буржуазных стран являются трущобы, так называемые рабочие кварталы на окраинах города, представляющие груду темных, сырых, большей частью подвальных, полуразрушенных помещений, где обычно ютится неимущий люд, копошась в грязи и проклиная судьбу. Революция в СССР привела к тому, что эти трущобы исчезли у нас. Они заменены вновь отстроенными хорошими и светлыми рабочими кварталами, причем во многих случаях рабочие кварталы выглядят у нас лучше, чем центры города.

Еще больше изменился облик деревни. Старая деревня с ее церковью на самом видном месте, с ее лучшими до-

---

[1] СЗ СССР 1937 г. № 69, ст. 314 и № 74, ст. 360.

мами урядника, попа, кулака на первом плане, с ее полуразваленными избами крестьян на заднем плане — начинает исчезать. На ее место выступает новая деревня с ее общественно-хозяйственными постройками, с ее клубами, радио, кино, школами, библиотеками и яслями, с ее тракторами, комбайнами, молотилками, автомобилями»[1].

Таким образом, мы видим, что роль местных Советов и их органов в области коммунального строительства значительно повысилась, увеличилась и их ответственность за работу в этой области. Советы руководят коммунально-жилищным хозяйством, управляют находящимся в их ведении жилищным фондом, осуществляют санитарный надзор и контроль за содержанием и текущим ремонтом всего остального фонда, проводят планировку, регулярную застройку и архитектурное оформление города, села, поселка, отводят земельные участки для жилищно-коммунального строительства и проводят земельную регистрацию. Советы также осуществляют жилищное строительство, реконструкцию и эксплоатацию предприятий коммунально-бытового обслуживания трудящихся (гостиниц, бань, парикмахерских и т. п.), руководят работой городского транспорта, осуществляют мероприятия по его развитию и реконструкции, проводят дорожно-мостовое строительство. Ими же проводится строительство, реконструкция и эксплоатация сооружений по водоснабжению и канализации, электростанций, электрических, газовых и тепловых сетей общего пользования, осуществляются и другие мероприятия по благоустройству населенных мест.

Весьма значительны задачи местных Советов и в отношении социального обеспечения трудящихся. Они устанавливают пенсии и пособия гражданам, утратившим трудоспособность, содействуют работе кооперативных объединений инвалидов и касс взаимопомощи в колхозах, принимают меры по организации домов инвалидов (государственных и колхозных) и т. д.

В области физкультуры и спорта Советы содействуют созданию добровольных спортивных обществ и организаций, строительству спортивных сооружений и проведению физкультурных праздников и спортивных соревнований.

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 457—458.

Они всеми мерами способствуют развитию физкультуры и спорта.

Обширны задачи и многогранна деятельность Советов и их исполнительных органов и в области хозяйства местного значения, в первую очередь по руководству местной промышленностью и сельским хозяйством, связью, дорожным строительством, торговлей и заготовками. В области промышленности они принимают все необходимые меры к развитию местной промышленности и промкооперации (производство строительных материалов, изыскание новых видов сырья и топлива, строительство предприятий местной промышленности, расширение производства товаров широкого потребления), а также содействуют выполнению государственного плана предприятиями республиканского и общесоюзного подчинения.

В области сельского хозяйства местные советы и их исполнительные органы обеспечивают соблюдение законов о праве пользования землей и закрепление земель в вечное пользование за колхозами; ведают государственным земельным фондом и лесами местного значения, регулируют земельные отношения, разрешают споры по землепользованию и землеустройству; обеспечивают организационно-хозяйственное укрепление колхозов, соблюдение Устава сельскохозяйственной артели; организуют социалистическое соревнование в сельском хозяйстве, обеспечивают расширение посевных площадей, введение правильных севооборотов, развитие специальных отраслей сельского хозяйства; руководят развитием животноводства и увеличением продуктивности скота; обеспечивают повышение производительности труда и дальнейшую механизацию сельского хозяйства; обеспечивают своевременную сдачу колхозами и совхозами продукции государству; следят за правильным распределением государственных кредитов между колхозами, за их использованием и своевременным погашением; организуют ирригационное и мелиоративное строительство и следят за эксплоатацией водно-мелиоративных сооружений; утверждают уставы сельскохозяйственных артелей и выдают колхозам акты на вечное пользование землей.

В отношении дорожного строительства и связи местные Советы осуществляют функции по строительству, реконструкции, ремонту, содержанию и благоустройству дорог местного значения, осуществляют наблюдение и контроль

за деятельностью органов связи и содействуют улучшению их работы, обеспечивают мероприятия по развитию средств связи, а также по радиофикации и телефонизации аульных, сельских и поселковых Советов.

В области торговли и заготовок Советы контролируют государственную и кооперативную торговлю, обеспечивают своевременное выполнение государственных планов по заготовкам и натуральным поставкам, организуют колхозные базары, ярмарки и проводят мероприятия по их благоустройству.

Функции местных Советов в финансово-налоговой области заключаются в определении местного бюджета и установлении, в пределах закона, местных налогов и сборов, в обеспечении своевременного поступления платежей от предприятий, колхозов и населения, а также в проведении других мероприятий в области финансов и кредита.

Значительны функции местных Советов и их исполнительных органов в области социалистической законности по охране прав граждан, общественного порядка и государственной безопасности. На сессиях краевых, областных и окружных Советов депутатов трудящихся избираются краевые, областные и окружные суды. Советы организуют выборы народных судов, организуют юридическую помощь населению, совершают в установленном законом порядке нотариальные действия, обеспечивают на своей территории исполнение законов, указов и постановлений центральных органов государственной власти и управления, решений и распоряжений вышестоящих Советов депутатов трудящихся, обеспечивают охрану социалистической собственности, прав и интересов граждан, учреждений, предприятий, колхозов и общественных организаций.

На Советы возложено обеспечение государственного порядка и общественной безопасности на территории, входящей в сферу их деятельности, а равно принятие мер по предупреждению и ликвидации стихийных бедствий.

Одной из важнейших функций Советов является содействие делу усиления обороноспособности страны. Они способствуют местным органам Министерства Вооруженных Сил в осуществлении возложенных на эти органы задач по учету граждан, подлежащих призыву на военную службу, а также в организации и проведении военного обучения населения.

Для осуществления своей многообразной деятельности

Советы депутатов трудящихся издают решения и распоряжения в пределах предоставленных им законом прав. Эти решения и распоряжения вступают в силу по их принятии Советом (если в них не указан иной срок вступления в силу) и являются обязательными для всех органов и лиц, к которым они относятся. Они принимаются простым большинством голосов и подписываются председателем и секретарем исполнительного комитета соответствующего Совета депутатов трудящихся.

Конституция СССР, а также конституции союзных и автономных республик устанавливают порядок отмены и приостановления решений и распоряжений местных Советов и их исполнительных комитетов.

Решения и распоряжения Совета депутатов трудящихся могут быть отменены только вышестоящим Советом. Исполнительный же комитет вышестоящего Совета депутатов трудящихся не имеет права отмены решений и распоряжений нижестоящего Совета, он может лишь приостановить их выполнение. Такой порядок вытекает из строгого разграничения компетенции Советов депутатов трудящихся, являющихся местными органами государственной власти, и компетенции исполнительных комитетов, являющихся исполнительно-распорядительными органами Советов.

Решения и распоряжения исполнительного комитета Совета могут быть отменены данным Советом, а также вышестоящим Советом и его исполнительным комитетом.

Конституции союзных республик в соответствии с Конституцией СССР устанавливают сессионный порядок работы местных Советов депутатов трудящихся. Советы собираются периодически, через определенные промежутки времени. В большинстве союзных республик краевые и областные Советы депутатов трудящихся созываются на сессии не реже четырех раз в год (в Казахской ССР не реже трех раз). Районные Советы и Советы административных округов — не реже шести раз в год, городские и сельские Советы — не реже одного раза в месяц (для созыва сессий Советов в кочевых районах установлены конституциями отдельных республик более длительные сроки).

Советы депутатов трудящихся созываются на сессии их исполнительными комитетами.

Для ведения заседаний сессия избирает председателя

и секретаря. Сессию сельского Совета ведет председатель исполнительного комитета сельского Совета.

Конституции союзных и автономных республик определяют вопросы, которые должны рассматриваться только на сессиях Советов. К ним относятся: 1) выборы председателя и секретаря для ведения сессии; 2) установление местного бюджета; 3) выборы исполнительных органов Советов; 4) отмена решений и распоряжений нижестоящих Советов депутатов трудящихся; 5) образование отделов исполнительного комитета и 6) образование постоянных комиссий Совета. На сессиях краевых, областных и уездных Советов, а также Советов депутатов трудящихся автономных областей, национальных и административных округов кроме того избираются соответственно краевой, областной и уездный суды, суды автономной области, национального и административного округа.

Этот перечень не исчерпывает всех вопросов, подлежащих обсуждению на сессиях Советов депутатов трудящихся, Совет вправе поставить на рассмотрение сессии любой вопрос местного значения, заслушать доклады по отдельным вопросам работы исполнительного комитета и его отделов, а также доклады о деятельности нижестоящих Советов и различных массовых организаций.

Исполнительно-распорядительными органами Советов депутатов трудящихся являются их исполнительные комитеты, избираемые на сессиях Советов. Исполнительные комитеты объединяют и направляют работу отделов и управлений исполкомов, созывают сессии Советов депутатов трудящихся, в период между сессиями Советов освобождают и назначают отдельных заведующих отделами и начальников управлений исполнительных комитетов с последующим внесением принятого решения на утверждение Совета. Исполнительные комитеты Советов принимают меры, направленные к осуществлению народнохозяйственных планов и местных бюджетов, к охране государственного порядка, соблюдению закона и охране прав граждан, содействуют усилению обороноспособности СССР.

Исполнительные комитеты издают решения и распоряжения по вопросам, входящим в их компетенцию. Решения исполкома принимаются абсолютным большинством голосов и имеют обязательную силу. Решения и распоряжения исполнительного комитета Совета депутатов

трудящихся подписываются председателем и секретарем исполнительного комитета.

При краевом или областном исполнительном комитете образуются отделы: земельный, финансовый, коммунального хозяйства, народного образования, здравоохранения, торговли, местной промышленности, социального обеспечения, дорожный, общий и по делам искусств, а также управления министерств союзной республики: юстиции, промышленности строительных материалов, местной топливной промышленности и автомобильного транспорта, кроме того, плановая комиссия и сектор кадров при председателе исполнительного комитета. Кроме этих отделов и управлений, как указывают конституции союзных республик, могут быть образованы, в соответствии с особенностями хозяйства края (области), другие отделы и управления, с последующим утверждением этих отделов и управлений соответствующими союзно-республиканскими министерствами — легкой, текстильной, пищевой, лесной промышленности и другими.

Конституции союзных республик предоставляют общесоюзным министерствам, а также министерствам внутренних дел право образовывать при краевом (областном) Совете депутатов трудящихся свои управления в соответствии с условиями края (области). Отделы и управления краевого (областного) исполнительного комитета во всей своей деятельности подчиняются как соответствующему краевому (областному) исполнительному комитету, так и соответствующему министерству союзной республики («двойное подчинение»).

При исполнительных комитетах районных Советов образуются отделы: земельный, народного образования, здравоохранения, финансовый, торговли, социального обеспечения, общий, дорожный, плановая комиссия и сектор кадров при председателе исполнительного комитета. Кроме этих отделов, районные Советы могут образовать, сообразуясь с особенностями хозяйства района и с утверждения Президиума Верховного Совета автономной республики или краевого (областного) Совета депутатов трудящихся, отделы коммунальный и местной промышленности. Министерство внутренних дел, с утверждения соответствующих органов власти, может при исполнительных комитетах образовать свои управления. Отделы районных исполнительных комитетов Совета депутатов

трудящихся, во всей своей деятельности подчиняются как районному Совету депутатов трудящихся, так и соответствующему отделу вышестоящего исполнительного комитета (краевого, областного, окружного), а в АССР и соответствующему министру автономной республики.

Конституция СССР и конституции союзных и автономных республик обеспечили широкие возможности для вовлечения трудящихся в работу Советов. В настоящее время важнейшими массовыми органами Советов являются постоянные комиссии.

Постоянные комиссии избираются на сессии Совета из числа депутатов на срок полномочий данного Совета в составе председателя и членов, количество которых может быть от двух (как минимум) до 10—15.

Постоянные комиссии образуются по основным отраслям хозяйственного и культурного строительства с учетом особенностей данного Совета. При городских Советах, обычно, образуются комиссии: местной промышленности, коммунального хозяйства, бюджетно-финансовая, народного образования, здравоохранения, общественного питания, торгово-кооперативная, пригородного хозяйства, транспорта, при сельских Советах — полеводческая, животноводческая, школ и культуры, благоустройства, финансовая, торгово-заготовительная, дорог и связи. Как сказано выше, постоянные комиссии помогают Советам и исполкомам в деле хозяйственного и культурного строительства и вовлечения широких масс трудящихся в работу по управлению государством.

24 декабря 1939 г. происходили выборы в Советы депутатов трудящихся РСФСР, Украинской, Белорусской, Грузинской, Армянской, Туркменской, Казахской и Киргизской ССР, 24 декабря этого же года — в Советы депутатов трудящихся Азербайджанской, Узбекской и Таджикской ССР. В Карело-Финской ССР и в пяти высокогорных районах Дагестанской АССР выборы были проведены в 1940 г. Выборы в Советы депутатов трудящихся западных областей Украинской и Белорусской ССР также были проведены в 1940 г.

Всего по СССР было избрано 6 краевых Советов, 88 областных, 9 областных Советов автономных областей, 21 окружной Совет, 570 районных Советов, 931 городской Совет, 381 районный Совет в городах, 61 428 сельских Советов и 1766 поселковых Советов. В выборах

приняли участие почти все избиратели. Из общего числа 93 655 582 избирателей, зарегистрированных в списках, в голосовании участвовало 93 039 368 избирателей, что составляет 99,34 процента общего количества избирателей (при выборах в городские Советы в 1934 г. участвовало 85,05 процента избирателей). При выборах депутатов в краевые Советы депутатов трудящихся за кандидатов блока коммунистов и беспартийных голосовало 99,23 процента избирателей, в областные Советы — 99,02 процента, окружные — 98,96 процента, районные — 98,72 процента, городские — 97,99 процента, районные Советы в городах — 98,05 процента, сельские Советы — 98,06 процента, поселковые — 97,70 процента.

Все избранные депутаты явились кандидатами блока коммунистов и беспартийных. Всего было избрано 1 286 734 депутата, из них в краевые и областные Советы — 8 570, в окружные — 936, в районные — 128,988, в городские — 97 983, в районные Советы в городах — 45 905, в сельские — 964 863 и в поселковые — 39 489 депутатов.

Для проведения выборов было образовано 1 492 208 избирательных комиссий, в работе которых принимало активное участие свыше шести миллионов представителей общественных организаций и обществ трудящихся, в том числе более двух миллионов женщин.

В числе депутатов — 422 362 женщины (33,1 процента). Количество женщин, избранных в Советы депутатов трудящихся, по сравнению с выборами 1943 г., значительно возросло, что видно из следующей таблицы:

| Советы | % женщин | |
|---|---|---|
| | 1934 г. | 1939 г. |
| Сельские . . . . . . | 26,2 | 32,4 |
| Городские . . . . . | 30,4 | 38,10 |

С особым удовлетворением нужно отметить повышение процента женщин в составе Советов депутатов трудящихся в среднеазиатских республиках: в Туркменской и Узбекской ССР женщины депутаты сельских Советов составляли 33,9 процента общего числа депутатов, в Тад-

жикской ССР — 34 процента, в Казахской ССР — 32,9 процента, в Киргизской ССР — 33,5 процента.

Среди депутатов Советов много коммунистов и комсомольцев. Всего по СССР было избрано коммунистов 410 151 человек, или 32,1 процента, членов ВЛКСМ — 153 877 человек, или 12 процентов.

Состав Советов депутатов трудящихся говорит также о великом содружестве и братстве народов, населяющих нашу Родину. Это можно было видеть хотя бы на примере РСФСР, где в Советы избрано 814 647 депутатов 54 национальностей, в том числе: русских 660 765, татар 32 895, украинцев 23 680, чувашей 13 567, мордовцев 10 826, башкир 7 618, народностей Дагестана 7202, удмуртов 5902, марийцев 4720, коми 4212, якутов 4103, белоруссов 2894, северных народностей 1889. Многонационален состав Советов депутатов трудящихся и в других республиках.

Нашел отражение в составе Советов депутатов трудящихся и огромный культурный рост нашего народа за годы советской власти. Свыше 200 000 депутатов местных Советов избрания 1939 г. имели высшее и среднее образование. В составе сельских Советов 88 829 депутатов со средним и высшим образованием. В районных Советах группа депутатов со средним и высшим образованием составляла 29,2 процента, в городских Советах 45,2 процента, в областных и краевых 47,6 процента.

Данные по возрастному составу депутатов показывают, что наряду со старшим поколением к государственной работе широко привлекается и советская молодежь. Молодых депутатов в возрасте до 24 лет было 193 409, или 15,1 процента. Самая молодая группа депутатов — это молодежь в возрасте 18—19 лет, численность ее составляла 44 697 человек. Депутаты в возрасте от 30 до 40 лет составляли 40,5 процента. Депутатов старше 50 лет насчитывалось 67 220.

Почетное место среди депутатов всегда занимает советская интеллигенция. Это показывает, насколько возросла роль нашей интеллигенции в деле государственного строительства. Руководящих работников государственных учреждений, предприятий и общественных организаций, а также специалистов и служащих в составе Советов депутатов трудящихся избрания 1939 г. насчитывалось 436 302, или 34,3 процента, в том числе 63,3 тысячи учителей начальных школ, 6,8 тысячи врачей, 7,2 тысячи

фельдшеров, акушерок и других медицинских работников, 12,7 тысячи агрономов, 11 тысяч инженеров и техников, 27,4 тысячи экономистов, бухгалтеров и других.

В составе сельских Советов основную группу депутатов составляют колхозники — 65 процентов.

Итоги выборов 1939 г. в местные органы государственной власти характеризуют Советское государство как всенародное, характеризуют расцвет советской демократии. Только в нашей стране, имеющей Сталинскую Конституцию, стало возможным привлечение столь огромных масс народа к управлению государством. В этом, прежде всего, и состоит непреоборимая сила советского государственного строя.

---

## *ГЛАВА СЕДЬМАЯ*

# ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941—1945)

### 1. Государственный Комитет Обороны, Верховный Совет СССР, Президиум Верховного Совета СССР

22 июня 1941 г. произошло вероломное нападение фашистской Германии на Советский Союз «Период мирного строительства кончился. Начался период освободительной войны с немецкими захватчиками»[1]. Война, невиданная по масштабам военных операций, по техническим средствам и людским массам, введенным в действие, по напряженности и кровопролитности боев, явилась суровой проверкой мощи и прочности Советского государства и морально-политического единства советского народа. Война потребовала перестройки всей деятельности государственного аппарата, превращения страны в военный лагерь, мобилизации всех сил и средств на борьбу с врагом.

В первый же день войны — 22 июня 1941 г. — Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «Об объявлении в отдельных местностях военного положения» и указ «О военном положении». Согласно этому указу, в местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности были переданы военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где нет военных советов — высшему командованию войсковых соединений.

На местные органы власти была возложена обязанность оказывать полное содействие военному командованию в использовании сил и средств данной местности для

---

[1] И. Сталин, О Великой Отечественной войне, 1946 г., стр. 18.

обороны страны и обеспечения общественного порядка и безопасности.

В местностях, объявленных на военном положении, военным властям было предоставлено право устанавливать трудовую, автогужевую и военно-квартирную обязанность, прсизводить изъятие транспортных средств и иного имущества, необходимого для обороны, регулировать время работы предприятий и учреждений, регулировать торговлю и работу торговых коммунальных учреждений, а также устанавливать нормы отпуска продовольственных и промышленных товаров. Военным властям было предоставлено право ограничивать уличное движение, запрещать появление на улицах после определенного времени, а также производить в необходимых случаях обыски и задержание подозрительных лиц, воспрещать въезд и выезд в местности, объявленные на военном положении, и выселять в необходимых случаях из таких местностей лиц, признанных социально-опасными. По всем этим вопросам военным властям было предоставлено право отдавать распоряжения местным органам власти, требуя от них безусловного и немедленного исполнения. За неподчинение распоряжениям военных властей виновные подлежали ответственности по законам военного времени.

Тогда же был издан указ о мобилизации военнообязанных, родившихся с 1905 по 1918 год включительно, по ряду военных округов.

Были приняты и другие необходимые меры. Так указом от 26 июня 1941 г. были разрешены обязательные сверхурочные работы продолжительностью от одного до трех часов и отменены отпуска.

Война настоятельно требовала перестройки работы советских органов. Здесь еще и еще раз сказалось драгоценное качество советского государственного аппарата: его гибкость, необычайная восприимчивость советской системы ко всяким нужным в данную минуту изменениям, как бы глубоки они ни были. Советское государство, имеющее своей основой единый морально и политически сплоченный народ, ведомое единой и единственной коммунистической партией — передовым отрядом трудящихся, руководящим ядром всех их организаций — не знает тех внутренних противоречий и трений, которые в решительную минуту тормозят, а то и прямо срывают, как это часто

бывает в буржуазных государствах, жизненно-назревшую реформу, крупную перестройку, крутой поворот.

30 июня 1941 г., «ввиду создавшегося чрезвычайного положения и в целях быстрой мобилизации всех сил народов СССР для проведения отпора врагу, вероломно напавшему на нашу родину» [1], постановлением Президиума Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и Совета Народных Комиссаров СССР был создан Государственный Комитет Обороны, под председательством товарища Сталина. В ГКО вошли товарищи Молотов В. М. (заместитель председателя), Ворошилов К. Е., Маленков Г. М., Берия Л. П. В 1942 г. в состав ГКО были введены т.т. Вознесенский, Микоян и Каганович Л. М. В 1944 г. в состав ГКО был введен т. Булганин. Тогда же тов. Ворошилов был освобожден от обязанностей члена ГКО.

Указанным постановлением в руках Государственного Комитета Обороны была сосредоточена вся полнота власти в государстве, а все граждане, все партийные, советские, комсомольские и военные органы обязывались беспрекословно выполнять его решения и распоряжения.

Создание Государственного Комитета Обороны явилось мерой, направленной на то, чтобы всю работу, все силы и средства государства поставить на службу обороне. Образование Государственного Комитета Обороны не означало прекращения деятельности других высших органов власти: Верховного Совета СССР, его Президиума и Совета Народных Комиссаров. ГКО действовал наряду с ними. Как орган, более узкий по своему составу и облеченный всесторонними полномочиями, он мог быстро и оперативно решать все вопросы, диктуемые условиями военного времени.

В мирное время Верховный Совет СССР и его Президиум, Совет Народных Комиссаров действовали каждый в своей сфере, в соответствии с тем распределением компетенции, которое установлено Конституцией для каждого из них. Они работают согласованно, специализированно и диференцированно. На время же войны, для быстроты и гибкости решений и действий, все конститу-

---

[1] «Ведомости Верховного Совета СССР» № 31 от 6 июля 1941 г.

ционные полномочия высших органов власти (Верховного Совета и его Президиума и Совета Народных Комиссаров) были сконцентрированы в едином органе — в Государственном Комитете Обороны. Постоянные высшие органы с созданием ГКО не отстранялись, а продолжали действовать, как и раньше каждый в своей сфере.

Творческая инициатива, организаторская энергия и непререкаемый авторитет Государственного Комитета Обороны вскоре сказались в проведении ряда экстренных мероприятий исключительной важности, целиком обусловлённых военной обстановкой. Такими мероприятиями являлись перебазирование нашей промышленности — военной и гражданской — на восток, эвакуация рабочих, их устройство на новых местах, оборудование здесь предприятий и многие другие меры, не раз отмечавшиеся товарищем Сталиным в его выступлениях во время войны, как плодотворные и выполненные своевременно и с полным успехом.

Обычные же конституционные органы продолжали, как уже упомянуто, действовать в своей сфере и оказали Государственному Комитету Обороны полнейшую поддержку. Верховный Совет Союза ССР, как высший представительный орган, облеченный законодательной властью, Совет Народных Комиссаров СССР, как высший исполнительный и распорядительный орган, Государственный Комитет Обороны, как высший оперативный орган — согласованно направляли мощь Советского государства, боевую силу фронта, неистощимую трудовую энергию тыла на достижение главной цели: разгрома ненавистного врага.

В момент военного нападения фашистской Германии Советская страна оказалась хорошо вооруженной и достаточно подготовленной. Но война требовала непрерывного пополнения армии свежими людскими резервами, хорошо обученными военному делу. По имевшемуся уже и вполне оправдавшему себя опыту периода гражданской войны, 18 сентября 1941 г. Государственный Комитет Обороны вынес постановление «О всеобщем обязательном обучении военному делу граждан СССР». Это постановление целиком вытекало из Сталинской Конституции, в законодательном порядке закрепившей за гражданами защиту отечества, как их обязанность и священный долг.

«...Каждый гражданин Союза ССР, способный носить оружие, — сказано в этом постановлении, — должен быть обучен военному делу, чтобы быть подготовленным с оружием в руках защищать свою родину» [1].

Согласно этому постановлению с 1 октября 1941 г. было введено обязательное военное обучение граждан мужского пола в возрасте от 16 до 50 лет. Оно осуществлялось вневойсковым путем, т. е. без отрыва от основной работы на предприятиях, учреждениях и в колхозах. Всеобщее военное обучение являлось одним из важных источников резервов для фронта. Благодаря всевобучу, Красная Армия пополнялась непрерывно сотнями тысяч хорошо подготовленных воинов.

Превращение страны в военный лагерь означало использование в максимальной степени всех резервов и ресурсов для ведения войны, напряжение всех сил страны на фронте и в тылу для достижения победы, создание крепкой военной дисциплины не только в армии, но и в тылу.

26 декабря 1941 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности рабочих и служащих предприятий военной промышленности за самовольный уход с предприятий» установил, что рабочие и служащие предприятий авиационной промышленности, танковой, вооружения, боеприпасов, военного судостроения, военной химии, а также других отраслей промышленности, обслуживающих нужды обороны, считаются на период войны мобилизованными и закрепляются для постоянной работы на тех предприятиях, где они работают. Указ объявил самовольный уход с предприятий указанных отраслей промышленности дезертирством, караемым тюремным заключением на срок от 5 до 8 лет.

В своем выступлении в самом начале войны 3 июля 1941 г. товарищ Сталин говорил о необходимости «...производить больше винтовок, пулемётов, орудий, патронов, снарядов, самолётов...» [2]. Это указание в первую очередь относилось к предприятиям военной промышленности, и его выполнение немыслимо было без закрепления рабочей силы на этих предприятиях.

---

[1] «Правда» 18 сентября 1941 г.

[2] Сталин, О Великой Отечественной войне Советского Союза, 1946, стр. 14.

В тех же целях обеспечения бесперебойной работы предприятий военной промышленности был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 13 февраля 1942 г. «О мобилизации на период военного времени трудоспособного населения для работы на производстве и в строительстве». Мобилизации подлежали в первую очередь в авиационную и танковую промышленность, промышленность вооружения, боеприпасов, в металлургическую, химическую и топливную промышленность все трудовое население в возрасте: мужчины от 16 до 55 лет, женщины от 16 до 50 лет. Этот указ помог более полно выявить и мобилизовать значительные трудовые резервы и использовать их в важнейших отраслях производства, обслуживающих нужды фронта.

В целях укрепления дисциплины на железнодорожном, речном и морском транспорте, были изданы указы 15 апреля 1943 г. «О введении военного положения на всех железных дорогах» и 9 мая 1943 г. «О введении военного положения на морском и речном транспорте». Согласно этим указам, рабочие и служащие морского, речного и железнодорожного транспорта были объявлены мобилизованными и закрепленными на местах своей работы. Этими указами была установлена ответственность работников транспорта наравне с военнослужащими Красной Армии.

Верховный Совет СССР имел в период войны три сессии: 9-ю в июне 1942 г., 10-ю в январе — феврале 1944 г., 11-ю — в апреле 1945 г.

На всех этих сессиях Верховный Совет рассматривал вопросы большого значения. На 9-й сессии был обсужден и ратифицирован договор между СССР и Англией о союзе в войне против гитлеровской Германии и ее сообщников в Европе и о сотрудничестве и взаимной помощи после войны. Это было время, когда в военной обстановке довольно явственно обозначился перелом в нашу пользу. Организационная мощь советской государственной системы, несравненные качества нашего аппарата, родного и близкого массам, успешно справляющегося с задачей мобилизации масс на трудовой героизм, на самоотверженную борьбу — сказывались с каждым днем все яснее и яснее. Товарищ Сталин был глубоко прав, когда в первомайском приказе 1942 года констатировал, что «...фронт и тыл представляют у нас единый и нераздельный боевой

лагерь, готовый преодолеть любые трудности на пути к победе над врагом», что «...за истекший период войны наша страна стала сильнее, чем в начале войны...», что наши международные связи «...окрепли и выросли в последнее время, как никогда» [1].

Естественно, что англо-советский договор, заключенный в Лондоне 26 мая 1942 г., имел немалое значение, как международное признание ведущей роли Советского Союза в борьбе свободолюбивых народов с гитлеризмом. Советская общественность, в лице своего высшего представительного органа — Верховного Совета СССР — с достоинством встретила это заслуженное признание. Верховный Совет одобрил договор, с удовлетворением отметил союзнические права, вытекающие из договора, и подтвердил союзнические обязанности, налагаемые им.

Еще раз внешняя политика Советского правительства получила авторитетную санкцию трудящихся масс, лучших людей страны, представляющих одновременно и одинаково и фронт, и тыл, и рабочих, и крестьян, и мужчин, и женщин, и умственный труд, и физический, и крупные нации и малые.

На 10-й сессии Верховного Совета приняты были чрезвычайной важности решения, существенно расширившие суверенные права союзных республик.

Великая Отечественная война с особенной ясностью показала, что мощь Советского Союза есть мощь его свободных народов, его национальных государств. Война была испытанием их зрелости. Она засвидетельствовала, что с 1922 г., когда был создан Союз Советских Социалистических Республик, они, эти республики, недаром прошли славный путь строительства социализма, путь лишений, борьбы, сурового труда, блестящих успехов, великолепных достижений, путь, приведший к победе социализма. На этом пути национальные республики возмужали и окрепли во всех отношениях. 22 года тому назад они среди ряда прав, добровольно передаваемых ими Союзу, отдали ему и свое право самостоятельных внешних сношений и свое право на отдельную вооруженную силу. Необходимость такого самоограничения была в те времена совершенно ясна. Только троцкисты,

---

[1] Сталин, О Великой Отечественной войне Советского Союза, 1947, стр. 50, 53, 54.

бухаринцы со своими подголосками — буржуазными националистами — возражали против полного объединения в руках Союза ведения иностранных сношений и руководства вооруженными силами. Но тогда же товарищ Сталин со своим изумительным даром предвидения отмечал полную возможность будущих преобразований и в этой области, в зависимости от новых национальных взаимоотношений и новых потребностей многонационального Советского государства: «Национальный вопрос мы будем ставить ещё не раз, ибо условия национальные и международные меняются и ещё могут измениться. Я не зарекаюсь от того, что, быть может, нам придётся некоторые комиссариаты, которые мы сливаем в составе Союза Республик, потом разъединить...» [1]

И это время пришло. В период Великой Отечественной войны союзные республики боролись с врагом, как составные и неразделимые части единого Советского государства. Но, защищая это единство, они защищали вместе с тем и свое собственное существование. И они еще больше, еще глубже осознали самих себя, как цельные национальные организмы, политически и государственно вполне сформировавшиеся в лоне великого Союза. Именно к ним, как к государствам, были обращены слова вождя: «Дело идёт, таким образом, о жизни и смерти Советского государства, о жизни и смерти народов СССР, о том — быть народам Советского Союза свободными, или впасть в порабощение» [2]. Наши враги увидели на полях битвы не только могучее Советское государство, воодушевленное единой волей, но и составные части этого государства, гордые и сильные своей принадлежностью к неразрывному союзу и готовые каждая в отдельности и все вместе беззаветно защищать этот союз.

Уже во время войны к 1944 г. стало очевидным, что общие интересы Союза и союзных республик требуют признания за союзными республиками прав непосредственных международных сношений. С одной стороны, настолько выросли специальные экономические и культурные интересы союзных республик, что — поскольку речь идет об удовлетворении этих интересов путями и

---

[1] Сталин, Соч., т. 5, стр. 260—261.

[2] Сталин, О Великой Отечественной войне Советского Союза, 1946, стр. 13.

способами международного общения — их уже нельзя охватить в достаточной мере договорами и соглашениями Союза с иностранными государствами. С другой стороны, не менее очевидно было, что выход союзных республик на международную арену явно усиливает Советский Союз в его международном общении и для него нет никаких оснований лишать себя этого дополнительного источника международного веса и авторитета. На X сессии Верховного Совета СССР, где решался этот вопрос, депутаты — представители союзных республик — справедливо указывали на ряд специальных запросов, которые нельзя удовлетворить иначе, как путями непосредственного и прямого общения союзных республик с иностранными государствами, — конечно, при условии, что общий порядок, общие формы и основные условия этого общения будут одинаковы для всех союзных республик и будут установлены самим Союзом в виде общесоюзного закона.

Одним из многочисленных выражений назревшей необходимости непосредственного участия союзных республик в международном общении может служить заключенное в сентябре 1944 г. соглашение между правительством УССР и Польским комитетом национального освобождения об эвакуации украинского населения с территории Польши и польских граждан — с территории Украины. Подобные же соглашения заключены были между правительствами Белорусской, а также Литовской ССР и Польским комитетом национального освобождения, являясь результатом переговоров, протекавших в обстановке полного взаимопонимания.

Нет никаких сомнений, что по своему удельному весу сравнительно с другими членами международного общения наши союзные республики вправе притязать на полное признание их в качестве таких членов. По своему экономическому и культурному уровню, по территории и численности населения они не только не уступают ряду государств Европы и Америки, но намного их превосходят. Так, например, численность населения РСФСР превышает население Турции более чем в 6 раз, Франции или Италии более чем вдвое, Германии — в 1,5 раза. В Украинской ССР населения в 3 раза больше, чем в Канаде или в Бельгии, БССР по территории больше таких государств, как Бельгия, Швейцария или Голландия.

Наши союзные республики значительно выше многих стран Европы и Америки по размерам территории, по уровню хозяйственного и культурного развития. Совершенно исключительна роль наших союзных республик в борьбе свободолюбивых народов против фашизма.

Руководствуясь всеми этими соображениями, Верховный Совет СССР на 10-й сессии в январе 1944 г. принял решение о предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании, в связи с этим, Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский. Было установлено, что каждая союзная республика имеет право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями и что Союзу ССР принадлежит право установления общего порядка сношений союзных республик с иностранными государствами. В соответствии с этим были внесены надлежащие изменения в Конституцию СССР и в конституции союзных республик.

Расширение прав союзных республик в области внешних сношений немедленно получило международное признание в факте приглашения УССР и БССР на международную конференцию для участия в качестве учредителей организации Объединенных наций. С тех пор делегации союзных республик Украины и Белоруссии весьма активно выступали на Парижской мирной конференции, в Генеральной Ассамблее и в других организациях Объединенных наций, ведя рука об руку с СССР и другими демократиями борьбу за интересы мира и безопасность народов.

Конкретные формы самостоятельной международной деятельности союзных республик еще, конечно, не успели сложиться. Товарищ Молотов, указывая в своем докладе на 10-й сессии Верховного Совета СССР, что «...вопрос о выходе на внешнюю арену деятельности приобрел уже для ряда республик жизненное значение» [1], справедливо отметил, что потребуется время для решения вопросов,

---

[1] В. М. Молотов, О преобразовании Наркомата обороны и Наркоминдела из общесоюзных в союзно-республиканские, Стенографический отчет 10-й сессии Верховного Совета СССР, 1944, стр. 276.

связанных с налаживанием внешней деятельности союзных республик. «Такие вопросы решаются не по шаблону» [1].

Союзные республики в своих внешних сношениях руководствуются общими принципами нашей политики и задачами, стоящими перед Советским Союзом в целом. Эти общие принципы и задачи характеризуются ясностью и определенностью и направлены к сохранению деловых связей с иностранными государствами, к установлению и укреплению добрососедских отношений с ними. Союзные республики, как и Союз в целом, в своей внешней политике опираются на свою растущую хозяйственную, оборонную, политическую и культурную мощь, на морально-политическое единство советских народов и их дружбу. Но эти принципы, при всей их ясности и определенности, не исключают необходимости установления Советским Союзом общего порядка, который и будет соблюдаться союзными республиками в практике их международных отношений.

В добавлении к Конституции РСФСР, принятом на 5-й сессии Верховного Совета РСФСР в 1944 г., говорится: «СНК РСФСР осуществляет руководство в области сношений РСФСР с иностранными государствами, исходя из общего установленного Союзом ССР порядка во взаимоотношениях СССР с иностранными государствами» (Конституция РСФСР, ст. 45, п. «ж»).

СССР в лице своих высших органов попрежнему осуществляет представительство СССР в международных сношениях, заключает и ратифицирует договоры и, кроме того, как сказано, устанавливает общий порядок взаимоотношений союзных республик с иностранными государствами. Таким образом, вместе с расширением прав союзных республик усложняется и компетенция самого союзного государства. Союз ССР, которому принадлежит установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами, будет стоять на страже интересов всего нашего союзного государства и, значит, интересов всех союзных республик.

Министерства иностранных дел союзных республик являются министерствами союзно-республиканскими и,

---

[1] В. М. Молотов, О преобразовании Наркомата обороны и Наркоминдела из общесоюзных в союзно-республиканские. Стенографический отчет 10-й сессии Верховного Совета СССР, 1944, стр. 276.

стало быть, находятся в двойном подчинении: высшим органам союзной республики и одноименному министерству СССР.

Руководство со стороны СССР министерствами иностранных дел союзных республик отнюдь не умаляет прав союзных республик в области внешних сношений, а, наоборот, служит надежной гарантией наиболее полного и правильного осуществления их прав как в интересах союзной республики, так и в интересах всего Союза в целом.

Другим не менее важным мероприятием, осуществленным Верховным Советом СССР на 10-й сессии, явилось принятие закона о праве союзных республик иметь войсковые республиканские формирования.

Как уже было упомянуто выше, насущная и очевидная необходимость заставили при образовании СССР сосредоточить целиком в руках союзной власти организацию обороны и руководство вооруженными силами, что получило свое выражение также в создании общесоюзного Народного комиссариата военных и морских дел (позднее — Народного Комиссариата Обороны СССР).

Правда, согласно решению III съезда Советов СССР, союзные республики в течение некоторого периода имели национальные войсковые формирования, но их организация и руководство ими были сосредоточены в Наркомате Обороны СССР и в его органах на местах. При совнаркомах союзных республик были уполномоченные Наркомата Обороны, которые осуществляли связь между этим наркоматом и совнаркомами союзных республик.

Великая Отечественная война наглядно показала военную зрелость союзных республик, которые организовывали на своих территориях героический отпор врагу. Мы знаем, что их мужественные усилия не сразу увенчались успехом. Вероломство и коварство, неожиданность нападения предоставили фашистским полчищам временные преимущества и позволили им захватить Белоруссию, Украину и наши Прибалтийские советские республики. Но это не приостановило сопротивления оккупированных республик захватчикам. Регулярные войска, партизаны, ополченцы, все население в дружном и все нараставшем усилии направлялись против врага.

Своими победами в борьбе за свободу и независимость народы Советского Союза обязаны своему боевому

содружеству в системе единого советского многонационального государства, в котором руководящая роль принадлежит великому русскому народу, имеющему многовековую историю проявления патриотического долга и воинской доблести.

«С именем Русь, Россия, связано понятие храбрости, отваги, мужества, благородства и чести, готовности к самопожертвованию во имя родины» [1].

Помощь великого русского народа всем другим народам Советской страны сыграла решающую роль в приобщении всех народов Советского Союза к делу социалистического строительства, в их широком привлечении к делу обороны страны и расширению международных связей Советского государства, в развитии их национальной культуры и национальной государственности, в расширении и укреплении их суверенных прав.

Война еще не кончилась, но было уже очевидно, что организация в республиках самостоятельных в определенном смысле — государственных войсковых формирований послужит к дальнейшему укреплению оборонной мощи СССР. Эти войсковые формирования создаются, как республиканские, а не чисто национальные. Это значит, что они будут состоять из лиц всех национальностей, проживающих на территории республик. Национальными их можно называть в том же смысле, в каком мы называем национальными самые союзные республики.

Необходимость предоставления союзным республикам права иметь свои войсковые формирования предельно четко была показана тов. Молотовым в его докладе на 10-й сессии Верховного Совета СССР. Депутаты Верховного Совета, выступавшие на сессии, многочисленными примерами иллюстрировали наличие в союзных республиках национальных командных кадров, необходимых для формирования войсковых соединений. Так, в рядах Советской Армии на фронтах Великой Отечественной войны сражалась литовская стрелковая дивизия, бойцы которой дважды заслужили благодарность Верховного Главнокомандующего. Свыше 3300 бойцов, сержантов и офицеров литовской дивизии награждены орденами и ме-

---

[1] Доклад тов. Косыгина на V сессии Верховного Совета РСФСР, газета «Правда» № 56 от 5 марта 1944 г.

далями Союза ССР. На фронтах Отечественной войны сражалась также латвийская дивизия, мужественно дравшаяся в свое время под Москвой, а затем под Ново-Сокольниками. И эта дивизия имеет Героев Советского Союза и орденоносцев. В рядах Советской Армии имеется более десяти генералов и большое количество офицеров латышей.

Немало талантливых военачальников дал Советской родине грузинский и другие народы. В исторических боях за Москву прославился генерал-лейтенант Чинчибадзе. В боях за освобождение Кубани отличился генерал Леселидзе. Известны имена генералов-армян, искусно и доблестно руководивших советскими соединениями: это — генерал армии Баграмян, генералы Тер-Гаспарян, Мартиросян и другие. На фронтах Великой Отечественной войны сражалось несколько тысяч офицеров-белоруссов, адмиралы и генералы — сыны белорусского народа. Все они накопили опыт современной войны и закалились в боях. Таких примеров можно привести много, и все они свидетельствуют о наличии национальных командных кадров, необходимых для формирования войсковых соединений союзных республик. Воинские формирования союзных республик имеют, таким образом, в отношении командного состава прочную базу закаленных, сведущих и преданных командиров.

Закон о предоставлении союзным республикам права иметь свои войсковые формирования касается одной из важнейших частей нашего государственного механизма — Советской Армии. Именно она, армия, обеспечила сохранение независимости нашего союзного государства. Войсковые формирования союзных республик будут составными частями единой Советской Армии. Армия Советского Союза должна быть и впредь безусловно единой, безусловно централизованной. Она имеет и будет иметь единые уставы, единые мобилизационные планы, единое командование. Руководящие основы организации войсковых формирований союзных республик устанавливаются органами Союза ССР, что и обеспечивает единство Советской Армии. Это диктуется самой природой армии, требующей строжайшей централизации, а также внешними причинами, продиктовавшими в 1922 г. необходимость образования СССР и сохраняющими свою силу и теперь.

Образование войсковых формирований союзных республик дает возможность еще лучше использовать неисчерпаемые людские и материальные ресурсы нашей страны, усилить внимание союзных республик к делу военного обучения народов. Народы союзных республик получили новые возможности проявления своих сил в таком важном деле, как военное.

«Создание новых войсковых формирований в союзных республиках, — читаем в приказе Верховного Главнокомандующего товарища Сталина, — подготовленное боевым содружеством народов СССР в Отечественной войне и всей историей нашего государства, ещё более укрепит Красную Армию и вольёт в её ряды новые, боевые силы» [1].

В соответствии с этим, Верховный Совет СССР на 10-й сессии постановил создать войсковые формирования союзных республик, преобразовать Народный Комиссариат Обороны СССР из общесоюзного в союзно-республиканский, предоставить союзной власти установление руководящих основ организации войсковых формирований союзных республик.

В Конституцию СССР и в конституции союзных республик были внесены надлежащие изменения.

Создание войсковых формирований союзных республик не означает, что единая Советская Армия будет состоять только из этих войсковых формирований, представляя собой только сумму их. В состав армии будут входить также войсковые формирования, воинские соединения, части, военно-учебные заведения, подчиненные непосредственно Министерству Вооруженных Сил СССР.

Известно, что в системе других союзно-республиканских министерств функции руководства предприятиями и учреждениями распределяются между министерствами СССР и одноименными министерствами союзных республик, согласно статье 76 Конституции. Союзно-республиканские министерства руководят порученной им отраслью управления, как правило, через одноименные министерства союзных республик, в то же время непосредственно управляя определенным числом предприятий по списку, утвержденному Президиумом Верховного Совета СССР. Конечно, на Министерство Вооруженных Сил не могут

[1] Сталин, О Великой Отечественной войне Советского Союза, 1946, стр. 123.

быть механически перенесены формы руководства предприятиями и учреждениями, установившиеся в системе других союзно-республиканских министерств, ибо в ведении Министерства Вооруженных Сил находится важнейшая часть государственного механизма — армия, со свойственной ей спецификой, вытекающей из самой ее природы. Потребуется, понятно, время для выработки этих форм руководства, учитывающих значение и место армии в системе государства. Несомненно, однако, что отдельные воинские соединения и части и даже роды войск не только могут, но и должны находиться в непосредственном ведении Министерства Вооруженных Сил СССР.

В происшедшем расширении полномочий союзных республик еще раз сказались преимущества советского федерализма, допускающего разнообразие форм, диктуемых опытом государственного строительства. В 1916 г. Ленин предвидел, что при социализме «...разнообразие политических форм, свобода выхода государства, опыт государственного строительства — все это будет, пока не отомрет всякое государство вообще, — основой богатой культурной жизни, залогом ускорения процесса добровольного сближения и слияния наций» [1].

Отличительная черта советской федерации — это гибкость ее форм, применяющихся к конкретным задачам социалистического государства в деле подъема экономического, культурного уровня и оборонной мощи народов. Советский федерализм не знает раз навсегда установленных и застывших форм. Советская федерация находится в непрестанном развитии, ее формы меняются, совершенствуясь, по мере того как растут экономические, политические и культурные завоевания социализма.

В результате преобразований, произведенных Верховным Советом, суверенитет союзных республик получил дополнительные гарантии и выражен в том, что каждая союзная республика не только имеет свою Конституцию, принимаемую и изменяемую самой республикой, учитывающую особенности республики и построенную в полном соответствии с Конституцией СССР, не только имеет право свободного выхода из СССР, располагает определенной территорией, которая не может быть изменена без ее со-

---

[1] Ленин, Соч., т. XIX, стр. 256.

гласия, имеет свое республиканское гражданство и принимает в гражданство республики, а, следовательно, и в гражданство СССР, но и получила право создавать свои республиканские войсковые формирования и вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями.

В захватнической войне, зажженной гитлеровцами, решались судьбы многих государств и народов. Германский фашизм, осуществляя политику самых хищных империалистических клик, лишил многие народы государственной самостоятельности и превратил в колониальную каторгу многие государства Европы. Одной из задач советского народа в Великой Отечественной войне являлось освобождение порабощенных фашизмом народов и восстановление их национальной государственности. Решающей силой в освобождении народов Европы являлся Советский Союз. Он вызволил из немецкой неволи поляков, чехословаков и многие другие народы Европы, находившиеся под пятой гитлеровской Германии. Он спас миллионы людей от фашистских погромщиков.

Новый успех национальной политики в СССР является новым духовным оружием, активной силой, мобилизующей народы ранее оккупированных германским фашизмом стран на борьбу за демократизацию своего государственного строя. «Признание со стороны Союза факта возросших потребностей республик в их государственном строительстве, включая и внешнюю деятельность и законодательное обеспечение этих нужд республик, лишь укрепляет братские отношения народов нашей страны и *еще полнее раскрывает исторический смысл существования Советского Союза в глазах народов Востока и Запада*»[1].

Новые государственные преобразования в СССР имеют большое значение с точки зрения всего передового, прогрессивного человечества и еще выше поднимают международный авторитет СССР среди демократических стран. Они показывают, как разрешается в Советском

---

[1] В. М. Молотов, О преобразовании Наркомата обороны и Наркоминдела из общесоюзных в союзно-республиканские наркоматы, 10-я сессия Верховного Совета СССР, Стенографический отчет 1944, стр. 278.

Союзе национальный вопрос, как развиваются здесь действительно братские отношения народов, действительное сотрудничество между ними.

«...Новый успех в проведении Ленинско-Сталинской национальной политики в советском государстве будет иметь особенно важное международное значение. Этот шаг советской власти будет новым морально-политическим ударом по фашизму и его человеко-ненавистнической политике, насквозь враждебной интересам свободного национального развития народов» [1].

На той же 10-й сессии Верховный Совет СССР рассмотрел государственный бюджет на 1944 г. и отчет об исполнении бюджета за предыдущие годы. Как и следовало ожидать, центральным местом в бюджетных работах сессии были вопросы финансирования обороны. Как раз 1944 год оказался годом решающих побед советских армий над немецкими войсками.

Ввиду расширения международных связей СССР и соответственного увеличения представительских функций, ввиду увеличения работы по толкованию законов и в связи с другими вопросами, 10-я сессия Верховного Совета СССР установила должность первого заместителя председателя Президиума Верховного Совета СССР, избрав на этот пост тов. Шверника Н. М. По аналогичным причинам институт первого заместителя председателя Президиума Верховного Совета был введен и в союзных республиках.

Десять сокрушительных ударов нанесла врагу в течение 1944 года Советская Армия. Немцы были изгнаны из пределов нашей Родины, и Советская Армия, перешагнув границу СССР, вела уже бои в Венгрии, Чехословакии, Норвегии. С тем большим воодушевлением ассигновал Верховный Совет средства на то, чтобы довести священную войну против фашистских варваров до победного конца, до окончательного и полного разгрома фашистской Германии.

Во время войны происходило дальнейшее расширение государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким (не состоящим в браке) матерям, и

---

[1] В. М. Молотов, О преобразовании Наркомата обороны и Наркоминдела из общесоюзных в союзно-республиканские наркоматы, 10-я сессия Верховного Совета СССР, 1944, стр. 278.

была усилена охрана материнства и детства. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. государство ассигновало новые громадные средства на охрану материнства и на воспитание детей, тем самым еще раз засвидетельствовав, что забота о жизненных нуждах народа является для него делом первостепенным.

Рост промышленности, сельского хозяйства и культуры в наших союзных республиках и усложнение, в связи с этим, задачи руководства еще до войны требовали разукрупнения административно-территориальных образований союзных республик, требовали создания новых краев и областей. Война ускорила процесс возникновения новых областных организаций. В условиях войны задачи руководства усложнились, и требования к руководителям советских органов повысились. За время войны создано 23 новые области, из них 13 — в РСФСР, 1 — в УССР, 3 — в БССР, 2 — в Казахской ССР и по одной в Узбекской, Таджикской, Туркменской и Киргизской ССР. Как видно из этого перечня, несколько новых областей расположены на востоке, что связано с перебазированием на восток ряда предприятий юга и центра и увеличением там численности населения.

На 11-й сессии, уже накануне победоносного завершения войны, Верховный Совет СССР занимался только бюджетом на 1945 г. и отчетом об исполнении бюджета 1943 г. Военные действия все еще требовали использования всех материальных и денежных ресурсов, мобилизации всех материальных возможностей страны. Около этого времени в первомайском Приказе 1945 года товарищ Сталин отметил: «Несмотря на то, что Советский Союз почти четыре года ведёт невиданную по своим масштабам войну, требующую колоссальных затрат, наша социалистическая экономика укрепляется и растёт, а хозяйство освобождённых областей, разграбленное и разрушенное немецкими захватчиками, успешно и быстро возрождается. Это является результатом героических усилий рабочих и колхозников, советской интеллигенции, женщин и молодёжи нашей страны, вдохновляемых и направляемых великой большевистской партией»[1].

---

[1] Сталин, О Великой Отечественной войне Советского Союза, 1947, стр. 189—190.

Верховный Совет вновь выделил почти половину (45,1%) бюджета на военные нужды. Четыре года Отечественной войны показали, что советский трудовой социалистический рубль бьет врага не хуже, а лучше, чем доллар или фунт стерлингов. И одновременно с этим он делает великую восстановительную и созидательную работу. В руках нашего государства наш социалистический бюджет в годы Отечественной войны с особенной яркостью показал свое значение мощного орудия перераспределения народных средств — участника и рычага великих преобразований.

## 2. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты

В решениях Коммунистической партии, Советского правительства, в указаниях товарища Сталина была определена программа перестройки всей деятельности государства на военный лад.

В рассматриваемый период СНК СССР принимал руководящее участие в грандиозной перестройке всей работы.

В целях быстрого решения возложенных на наркоматы Союза ССР задач им, в силу постановления Совнаркома от 1 июля 1941 г., было предоставлено право распределения и перераспределения материальных ресурсов наркомата между предприятиями и строительствами. Наркому было предоставлено право перераспределять капиталовложения по сверхлимитным строительствам и направлять полностью на другие стройки средства, предназначенные для строек, прекращенных в связи с военными действиями. Объем хозяйственных прав народного комиссара был увеличен.

Условия военного времени потребовали создания новых наркоматов. В докладе, посвященном 24-й годовщине Великой Октябрьской социалистической революции, товарищ Сталин указывал на недостаточное количество танков, как на одну из причин временных неудач нашей армии. «Существует только одно средство, необходимое для того, чтобы свести к нулю превосходство немцев в танках и тем коренным образом улучшить положение нашей армии. Оно, это средство, состоит не только в том, чтобы увеличить в несколько раз производство танков

в нашей стране, но также и в том, чтобы резко увеличить производство противотанковых самолётов, противотанковых ружей и орудий, противотанковых гранат и миномётов...»[1]

В ряде своих выступлений во время войны товарищ Сталин подчеркивал необходимость увеличения производства минометов, как и других современных орудий. Разрешение поставленных товарищем Сталиным задач быстрого роста производства танков и минометов потребовало создания специальных наркоматов. Указами Президиума Верховного Совета СССР, в целях беспрерывного снабжения армии танками и минометами, в сентябре 1941 г. был создан Наркомат танковой промышленности с включением в его состав всех танковых, дизельных и броневых заводов. В ноябре 1941 г. Наркомат общего машиностроения был преобразован в Наркомат минометного вооружения.

В связи с увеличившейся и усложнившейся работой в области государственной безопасности, в связи с задачей вылавливания и уничтожения шпионов, диверсантов и иных лазутчиков германского фашизма в апреле 1943 г. был образован Наркомат Государственной Безопасности.

Громадная работа по восстановлению городов, подвергшихся немецкой оккупации, потребовала образования наркоматов жилищно-гражданского строительства. Такие наркоматы были созданы в сентябре 1943 г. в УССР, в феврале 1944 г. в РСФСР, в сентябре 1944 г. в БССР, а в феврале 1945 г. в Молдавской ССР. На них была возложена задача обеспечить восстановление в сравнительно короткий срок разрушенных немцами городов и поселков. Чтобы представить себе масштаб этих работ, достаточно указать на то, что в городах одной лишь РСФСР необходимо осуществить строительство стоимостью в несколько миллиардов рублей. На восстановление жилищного фонда в городах Украины, освобожденных от немецких захватчиков, по бюджету 1944 г. было отпущено свыше 500 миллионов рублей. На эти средства Советы Украины восстановили в 1944 г. свыше двух миллионов квадратных метров жилой площади.

---

[1] Сталин, О Великой Отечественной войне Советского Союза, 1947, стр. 26.

Всем известно, какие чудовищные злодеяния творили немецко-фашистские захватчики в оккупированных ими советских районах: издеваясь над законами и обычаями войны, принятыми цивилизованными народами, они истязали и умерщвляли военнопленных, истребляли мирное население, насильственно увозили в рабство сотни тысяч советских граждан, уничтожали или вывозили в Германию личное имущество советских граждан, а также колхозное и государственное имущество. Всеми этими преступлениями руководило гитлеровское правительство и командование. В нотах Народного комиссара иностранных дел В. М. Молотова от 25 ноября 1941 г., от 6 января и 27 апреля 1942 г. Советское правительство заявило перед всем миром, что оно возлагает ответственность за бесчеловечные действия немецких войск на преступное гитлеровское правительство и его агентов.

Указом Президиума Верховного Совета от 2 ноября 1942 г. была образована *Чрезвычайная Государственная Комиссия по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников* и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам и общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям.

В круг задач этой комиссии входило: полный учет злодейских преступлений оккупантов и причиненного ими ущерба; объединение и согласование проводимой советскими государственными органами работы по учету этих преступлений и причиненного захватчиками ущерба; определение ущерба, причиненного оккупантами советским гражданам, и установление размеров возможного возмещения за этот ущерб; определение размеров ущерба, понесенного Советским государством, колхозами и общественными организациями и подлежащего возмещению в соответствии со справедливыми требованиями советского народа; собирание документальных данных, устанавливающих злодеяния гитлеровских преступников; установление во всех случаях, где это представляется возможным, личности немецко-фашистских преступников, виновных в организации или совершении злодеяний на оккупированной советской территории, с целью предания этих преступников суду и их сурового наказания. Чрезвычайной Государственной Комиссии было предоставлено

право поручать надлежащим органам производство расследований, опрос потерпевших, опрос свидетелей. Местные органы государственной власти обязывались оказывать ей всемерное содействие.

Под непосредственным руководством товарища Сталина ГКО и СНК проводили многостороннюю деятельность по обеспечению потребностей фронта и тыла: всеобщая обязательная подготовка населения к противовоздушной обороне, усиление военной и физической подготовки молодежи, мобилизация населения на оборонные работы, на работу в промышленности и в сельском хозяйстве, бесчисленные вопросы организации хозяйства в исключительных условиях войны — все это решалось и проводилось с последовательностью, быстротой и энергией, обеспечившими нам вскоре после начала войны перевес над врагом во всех отношениях.

Труднейшая задача своевременного пуска в ход эвакуированных предприятий была разрешена блестяще и в основном они были восстановлены уже в первом полугодии 1942 г.

Большая работа была проведена СНК СССР в области экономии цветных металлов, экономного расходования топлива, добычи местных видов топлива, использования местного сырья, строительства новых заводов. Особое внимание уделялось восстановлению предприятий в местностях, освобожденных от вражеской оккупации. Уборка безнадзорных посевов в прифронтовой полосе, расширение посевов, увеличение поголовья скота, обязательные поставки государству для снабжения армии и рабочих центров, организация торговли и введение карточной системы, трудовое устройство инвалидов, устройство безнадзорных детей — вот примерный перечень предметов деятельности Совета Народных Комиссаров в период Отечественной войны.

Для выполнения различных сложных задач при СНК были образованы новые комитеты и главные управления.

Недостаток топлива, вследствие оккупации немецко-фашистскими захватчиками Донбасса при выросших потребностях в топливе в условиях военного времени, поставил перед страной задачу экономного расходования топлива. 17 ноября 1942 г. было организовано Главное управление по снабжению каменноугольным топливом при СНК СССР. Управление образовано путем выделе-

ния Углесбыта из ведения Наркомата угольной промышленности. В задачу Главснабугля вошло наблюдение за рациональным и экономным расходованием угля и сланцев и правильным хранением их на складах потребителей.

Ввиду большого народнохозяйственного значения искусственного жидкого топлива и газа и в целях быстрейшего развития этой отрасли промышленности, 19 июня 1943 г. было образовано Главное управление искусственного топлива и газа при СНК СССР.

В том же году образовано Главное управление по снабжению народного хозяйства нефтяными продуктами и Главное управление по снабжению народного хозяйства лесоматериалами и дровами.

В связи с победами Красной Армии и освобождением от немецкой оккупации значительной советской территории увеличились задачи в области восстановления хозяйства в освобожденных районах, восстановления городов и сел.

Совместным постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 21 августа 1943 г. при СНК СССР был образован Комитет по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации, а постановлением СНК СССР в том же году создан Комитет по делам архитектуры с задачей повышения качества архитектурных и планировочных работ.

Следует также отметить образование в 1943 г. Совета по делам русской православной церкви при СНК СССР для осуществления связи между Правительством и патриархом Московским и всея Руси по вопросам русской православной церкви, требующим разрешения Правительства. В 1944 г. был образован Совет по делам религиозных культов при СНК СССР.

В разгар Отечественной войны было произведено, как мы уже отмечали выше, крупное преобразование двух народных комиссариатов — Обороны и Иностранных дел.

### 3. Местные органы государственной власти

В великой борьбе с врагом местные Советы депутатов трудящихся сыграли исключительную роль.

Большевистская партия и Советское правительство через Советы осуществляли мобилизацию народа и направляли его силы на решение военных задач. Советы,

как наиболее массовые государственные организации, были в период мирного строительства организаторами масс в борьбе за экономический и культурный подъем страны. Они же явились и лучшей формой мобилизации всех сил народа на разгром врага.

Сила нашего государственного аппарата, учит товарищ Сталин, состоит в том, что «...он связывает власть с миллионными массами рабочих и крестьян через советы. В том, что советы есть школа управления для десятков и сотен тысяч рабочих и крестьян. В том, что государственный аппарат не отгораживается от миллионных народных масс, а сливается с ними через бесчисленное множество массовых организаций, всякого рода комиссий, секций, совещаний, делегатских собраний и т. д., облегающих советы и подпирающих таким образом органы власти» [1].

Война прервала мирную работу Советов и всего советского государственного аппарата, поставив новые, военные задачи. Решение этих задач потребовало коренной перестройки работы, потребовало отрешения «... от настроений мирного строительства, вполне понятных в довоенное время, но пагубных в настоящее время, когда война коренным образом изменила положение» [2].

В каком же направлении должна была перестраиваться работа Советов? В чем состояла суть этой перестройки?

Товарищ Сталин в своем историческом обращении к народу и бойцам нашей армии и флота 3 июля 1941 г. указал на те непосредственные задачи, которые встали перед советскими людьми, перед всеми органами государства.

«Что требуется для того, чтобы ликвидировать опасность, нависшую над нашей Родиной, и какие меры нужно принять для того, чтобы разгромить врага?» — спрашивал товарищ Сталин.

«Прежде всего необходимо, — отвечает он, — чтобы наши люди, советские люди поняли всю глубину опасности, которая угрожает нашей стране... Нужно, чтобы...

---

[1] Сталин, Политический отчет ЦК XV съезду ВКП(б), Стенографический отчет, Партиздат, 1935, стр. 62—63.

[2] Сталин, О Великой Отечественной войне Советского Союза. 1947, стр. 13.

они мобилизовали себя и перестроили всю свою работу на новый, военный лад, не знающий пощады врагу...

Мы должны немедленно перестроить всю нашу работу на военный лад, всё подчинив интересам фронта и задачам организации разгрома врага...

Мы должны организовать всестороннюю помощь Красной Армии, обеспечить усиленное пополнение её рядов, обеспечить её снабжение всем необходимым, организовать быстрое продвижение транспортов с войсками и военными грузами, широкую помощь раненым» [1].

Товарищ Сталин указал на необходимость беспощадной борьбы со всякого рода дезорганизаторами тыла, дезертирами, паникерами и распространителями слухов, на необходимость беспощадного уничтожения вражеских парашютистов и диверсантов, быстрого содействия в этом нашим истребительным батальонам. При вынужденном отходе частей Красной Армии, указывал товарищ Сталин, не оставлять врагу ни одного паровоза, ни одного вагона, ни одного килограмма хлеба, ни литра горючего. Все должно быть вывезено, а что не может быть вывезено, должно быть уничтожено.

Сообразно задачам военного времени, определенным товарищем Сталиным, перестраивалась работа всех государственных органов, в том числе и местных Советов. Указания вождя определяли не только линию перестройки работы государственного аппарата и всех общественных организаций, но и задачи каждого советского человека в отдельности, его деятельность и место в великой битве за честь и независимость Родины.

Советы под руководством большевистской партии сумели быстро перестроить свою работу на военный лад, мобилизовать силы народа на помощь фронту, направить их на разгром жестокого врага. Вся деятельность Советов была подчинена выполнению указаний товарища Сталина. Сильно расширился круг вопросов, которые в условиях войны пришлось разрешать местным Советам и их исполнительным комитетам. Советы оказывали действенную помощь военным органам в мобилизации призываемых возрастов, в формировании и отправке на фронт пополнений, в строительстве оборонительных сооружений,

---

[1] Сталин, О Великой Отечественной войне Советского Союза, 1947, стр. 12, 13, 14.

в материальном и продовольственном снабжении фронта, в поставках для Советской Армии транспортных средств, конского состава, снаряжения и т. п.

Огромную роль также сыграли местные Советы в проведении всевобуча, в организации народного ополчения на первом этапе войны и в организации противовоздушной обороны. Советы депутатов трудящихся городов-героев Ленинграда, Сталинграда и других, а также нашей столицы Москвы показали великую силу организованности и связи с народом. Они возглавили героическую оборону своих городов, превратив их в неприступные крепости.

Советы возглавили благородный почин народа по сбору денежных средств, теплых вещей и других ценностей для Советской Армии, для нужд флота, для победы. В результате были собраны миллионы штук теплых вещей для воинов и миллиарды рублей для нужд фронта.

Наряду с выполнением непосредственно оборонных задач Советы оказали огромную помощь промышленности и сельскому хозяйству в перестройке их работы на военный лад, в преодолении ими трудностей на этом пути. Мобилизация рабочих и колхозников создавала дополнительные трудности для народного хозяйства, связанные с нехваткой рабочей силы. Эвакуация заводов и фабрик из районов военных действий на восток также ставила перед Советами тыла новые сложные задачи, и они успешно справились с этими задачами. Они провели большую работу по размещению эвакуированных предприятий, по предоставлению зданий для расквартирования рабочих, по изысканию сырья из местных источников, по перестройке работы крупных и мелких производств местной промышленности и промысловой кооперации на военные нужды. Известно, что до войны местная промышленность и промысловая кооперация работали почти исключительно на массового потребителя, удовлетворяя его бытовые нужды. Так, например, удельный вес продукции, идущей для целей обороны, выпускаемой предприятиями Ленинграда до войны, составлял всего лишь 6,2 процента всей промышленной продукции города. С началом войны почти вся местная промышленность Ленинграда стала выполнять военные заказы, и в перестройке местной промышленности исключительно велика была заслуга исполнительных комитетов Советов, которые непосредственно руководили этой перестройкой.

Но Советы не забывали и о нуждах населения, они развертывали производство товаров широкого потребления. Особенно характерно это было для Советов тыла. Местная промышленность производила также строительные материалы для многообразных нужд сельского и городского хозяйства. Таким образом, деятельность Советов в организации и руководстве местной промышленностью в период Великой Отечественной войны развивалась по трем направлениям: по выпуску оборонной продукции, товаров широкого потребления и строительных материалов для местного хозяйства.

Огромную роль сыграли местные Советы также в осуществлении задач, вставших с началом войны перед сельским хозяйством. Война создала ряд трудностей в работе сельского хозяйства — отвлечение рабочей силы, особенно квалифицированной, значительное уменьшение сельскохозяйственного инвентаря и тягловой силы; как механической, так и живой, резкое сокращение отпускавшихся ранее фондируемых материалов и т. п. В преодолении этих трудностей и в том, что сельское хозяйство страны выполнило задачи, возложенные на него войной, сказалась, прежде всего, сила колхозного строя. Только благодаря колхозному строю наше сельское хозяйство сумело обеспечить промышленность сырьем, а Советскую Армию, Военно-Морской Флот и города продовольствием. Советы выступали организаторами в деле проведения посевных и уборочных кампаний, в подготовке и организации всех сельскохозяйственных работ, что обеспечивало своевременную уборку хлебов и выполнение колхозами поставок государству. В этой большой и сложной работе Советы всюду и всегда опирались на свой многочисленный актив и с помощью его успешно решали военные задачи как в городе, так и на селе.

Огромную работу проделали Советы в области охраны государственного порядка. Они оказывали непосредственное содействие истребительным отрядам и другим органам в их работе по вылавливанию вражеских парашютистов, шпионов и диверсантов, вели решительную борьбу с паникерами и распространителями ложных слухов, которые мешали делу обороны, делу обеспечения нашей победы над врагом.

Особо важную роль сыграли Советы в подготовке резервов для Советской Армии. Они помогали военным

органам не только в мобилизации военнообязанных, но и в их обучении и снабжении продовольствием, обеспечивали необходимыми помещениями для размещения резервов на время обучения, предоставляли определенные участки земли для учебных полигонов и т. п.

Огромные задачи встали перед местными Советами в освобождаемых от врага районах. Враг предавал разрушению все, что можно было разрушить. Города и села дотла сжигались его войсками. Еще в период войны, по мере освобождения отдельных районов от вражеской оккупации, Советы приступали к восстановлению хозяйства, предприятий, жилищ, культурных учреждений. Во многих местах Белоруссии, Украины, РСФСР и других республик Советам приходилось строить заново все — от мостов и жилых домов до библиотек и клубов.

В этой созидательной работе по восстановлению разрушенных деревень и городов сказалась великая организующая сила Советов, их кровная, неразрывная связь с народом. Они привлекали население деревень и городов для восстановления жилых домов, школ и больниц, для приведения в порядок городского транспорта, коммунального хозяйства и т. п. Тысячи, сотни тысяч трудящихся работали ежедневно после основной работы в течение четырех-пяти часов на восстановлении родных городов или сел. Таким путем были восстановлены в Ленинграде, Харькове, Минске, Киеве и других городах сотни школ, сотни тысяч квадратных метров жилой площади, тысячи квадратных метров дорожных и десятки километров трамвайных путей.

Например, Ленинградский городской Совет депутатов трудящихся и районные Советы Ленинграда возглавили дело восстановления города-героя, выдержавшего 900-дневную блокаду. Враг причинил огромные разрушения городу. Общий размер ущерба, нанесенного Ленинграду фашистскими варварами, оценивается в 5,5 миллиарда рублей, что составляет 25 процентов стоимости всех фондов городского хозяйства. Было полностью разрушено 4577 домов и зданий хозяйственного, культурного и бытового назначения, с общей площадью свыше 8 миллионов кубических метров, частично повреждено 14 тысяч зданий, с общей площадью 26 миллионов кубических метров. За 33 месяца своего хозяйничанья в Ленинградской

области немецко-фашистские захватчики уничтожили все промышленные предприятия, полностью или частично разрушили 16 городов и 2032 населенных пункта. Свыше 250 тысяч населения было угнано на фашистскую каторгу.

Теперь Ленинград благодаря заботам Партии и Правительства и усилиям самих ленинградцев так же, как и другие советские города, подвергшиеся разрушению, успешно восстанавливается и отстраивается.

Депутат Кузнецов А. А., выступая на 11-й сессии Верховного Совета СССР I созыва, рассказывал о напряженном массовом труде ленинградцев по восстановлению любимого города: «Решающей силой в восстановлении города стали сами трудящиеся. Граждане Ленинграда, самоотверженно работая на фабриках, заводах, в учреждениях, в свободное от работы на производстве время трудятся на восстановлении своего города, своего завода, своего учреждения. Каждый ленинградец, работающий на восстановлении, имеет книжку участника восстановления Ленинграда. Таких книжек выдано около 400 тысяч. Книжка участника восстановления Ленинграда стала почетным документом трудовой доблести. Свыше 27 миллионов человеко-часов отработали ленинградцы на восстановлении своего города в 1944 году» [1].

Задачи дальнейшего развития народного хозяйства обусловили необходимость разукрупнения ряда областей. Это было осуществлено еще в ходе Отечественной войны в 1944 и 1945 годах. Так, в результате разукрупнения Ленинградской области были образованы Псковская и Новгородская области. Образованы также Владимирская, Ульяновская, Кемеровская, Курганская, Брянская, Костромская, Калужская, Томская и другие области в составе РСФСР; Бобруйская, Гродненская, Полоцкая — в составе БССР. Были образованы новые области в период войны и в других союзных республиках. Разукрупнение областей улучшило оперативное руководство восстановлением и развитием хозяйства сел, деревень, районов и городов, еще больше приблизило аппарат Советов к населению с целью удовлетворения его запросов и нужд.

---

[1] 11-я сессия Верховного Совета СССР, Стенографический отчет, 1945, стр. 47.

Большие и многообразные задачи, вставшие перед Советами в период войны, особенно в прифронтовой полосе, тяжелые условия работы, не могли не внести новых моментов в порядок деятельности местных Советов и их исполкомов. Резко сократился депутатский состав Советов, крайне затруднена была возможность своевременного созыва сессий. Необходимость срочного разрешения не терпящих отлагательств задач зачастую приводила к тому, что многие функции Советов выполнялись их исполнительными органами. Суживалось использование коллегиальных форм работы.

Влияние военных условий на порядок работы Советов и их исполкомов в различных районах — в глубоком тылу и в прифронтовых местностях, в осажденных городах и селах — было неодинаково. Процент уменьшения депутатского состава был особенно высок в прифронтовых районах. Если в сельских Советах тыла, по данным на декабрь 1942 г., оставалось 42 процента депутатов[1], то в Украинской и Белорусской союзных республиках, а также в ряде областей и районов РСФСР после освобождения их от оккупантов во многих сельских Советах оставалось лишь по два-три депутата. Были и такие сельские Советы, в которых не осталось ни одного депутата. В Советах депутатов трудящихся городов тыла среднее число депутатов к концу 1943 г. составляло около 55 процентов. В освобожденных городах процент оставшихся депутатов колебался в пределах 10—30. В районных Советах депутатов трудящихся тыла к концу 1943 г. насчитывалось в среднем 58 процентов депутатов, а в районах, освобожденных от оккупантов, процент их был значительно ниже. Что касается краевых и областных Советов депутатов трудящихся, то в них к концу 1943 г. оставалось 60—70 процентов депутатов.

Сокращение количества депутатов объясняется не только призывом в Советскую Армию и Военно-Морской Флот, но также эвакуацией предприятий и их рабочей силы на восток. Много депутатов Советов погибло в боях при обороне своих городов, в районах, подвергавшихся оккупации, от террора немецких захватчиков. Резкое

---

[1] См. статью В. Коток, Сессионный порядок работы местных Советов в военное время. «Советское государство и право», 1946, № 3—4.

сокращение численности депутатского состава поставило перед Советами в период войны ряд новых вопросов организационного порядка. Прежде всего встал вопрос о кворуме сессий в условиях войны, который обеспечивал бы демократическое решение вопросов, подлежащих ведению Советов. В довоенной практике решение сессий считалось законным, если на заседании присутствовало не менее двух третей списочного состава депутатов (конституции не дают определения кворума). В период же войны большинство Советов устанавливало обязательный кворум для проведения своих сессий, исходя из того состава депутатов, который имелся налицо к моменту созыва сессии. При таком определении кворума не принимались в расчет и те депутаты, которые выполняли срочные задания оборонного характера, связанные с выездом из центра. Такой порядок определения кворума получил широкое распространение в практической деятельности Советов, особенно со второй половины 1942 г.

Характерные черты работы Советов в период войны — это повышение требовательности к аппарату управления, острая критика недостатков исполнительных комитетов и отдельных работников аппарата.

Были и такие города, районы и сельские Советы, где малочисленность депутатского состава исключала возможность проведения сессий. В этом случае исполнительные комитеты практиковали систематический созыв собраний граждан, и это служило одной из важнейших форм участия населения в государственном управлении. Собрания обсуждали вопросы, связанные с быстрейшим восстановлением народного хозяйства и с бытовым обслуживанием населения, формулировали запросы населения к государственному аппарату, к исполкому Совета, подсказывая последним те или иные решения. В местностях, где после освобождения от оккупантов не осталось ни одного депутата, собрание избирателей восстанавливало советскую власть. Оно непосредственно избирало исполнительный комитет и поручало ему осуществление функций государственной власти в пределах данной местности. Таким путем, например, была восстановлена советская власть в Одоевском районе Тульской области в 1941 г., так как там после изгнания врага в большинстве сельских Советов не осталось ни одного депутата.

Военная обстановка внесла большие изменения в сроки созыва сессий. В начале войны исполкомы многих районных городских и сельских Советов не только в прифронтовой полосе, но и в тылу редко созывали сессии Советов. Это наблюдалось в ряде случаев даже там, где не было серьезных препятствий к планомерной работе сессий Советов. Например, исполкомы Березовского районного Совета и Лысьевского горсовета Молотовской области, а также Шумерлинского районного Совета Чувашской АССР с начала войны и до марта 1942 года не созвали ни одной сессии Совета[1]. Наиболее планомерно созывались сессии областных и краевых Советов депутатов трудящихся и реже созывались сессии сельских и районных Советов депутатов трудящихся, хотя и среди этих звеньев Советов было много таких, которые регулярно проводили сессии в определенные Конституцией сроки.

В связи с тем, что сессии Советов, в силу создавшихся условий, созывались реже обычного, исполнительно-распорядительные органы Советов разрешали вопросы, которые в мирных условиях подлежали рассмотрению сессий. Это значительно расширило объем работы исполнительных комитетов Советов, повысило их ответственность и оперативность в решении военных и других задач. В период войны исполкомы выносили на рассмотрение сессий не все, а только главные вопросы компетенции Советов. Рассматривая узловые вопросы деятельности Совета, сессия тем самым определяла направление работы исполкома и других государственных органов.

В условиях военного времени в ряде местностей изменился также порядок формирования исполнительных комитетов. В обычных условиях исполнительные комитеты в соответствии с Конституцией образуются на сессиях. В период войны там, где количества депутатов оказывалось недостаточно для созыва сессии Советов и довыборов исполкомов, последние пополнялись по их самостоятельному усмотрению или по решению вышестоящего исполкома, а в некоторых случаях и по решению СНК республики. В тех же районах, где не остава-

---

[1] См. статью секретаря Президиума Верховного Совета СССР тов. Горкина в журн. «Большевик» за февраль 1942 г.

лось ни членов исполкома, ни депутатов Совета, исполком сельского Совета подбирался на месте уполномоченным вышестоящего исполкома, либо сельское население само избирало уполномоченных — выборщиков, а последние избирали председателя сельского Совета, который утверждался исполкомом районного Совета. В тех районах, где советская власть была восстановлена партизанами, исполнительные органы Советов избирались общим собранием граждан. Таким путем, например, был сформирован исполком городского Совета г. Овруч на Украине.

Несмотря на исключительную сложность задач военного времени, местные Советы с честью справились с ними благодаря тесной связи с народом и мудрому руководству партии большевиков. Сплотив вокруг себя актив, Советы сумели мобилизовать народ и направить его силы на разгром врага.

---

*ГЛАВА ВОСЬМАЯ*

# ПЕРИОД ПОСЛЕВОЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

## 1. Верховный Совет СССР. Президиум Верховного Совета СССР

9 мая 1945 г. разгромленная гитлеровская Германия капитулировала. Война закончилась всемирно-исторической победой Советского Союза, наглядно показав колоссальные преимущества советского общественного и государственного строя. 3 сентября 1945 г. под ударами Советской Армии капитулировала и империалистическая Япония. Победоносно завершив войну с врагами, наша страна вновь вступила в полосу мирного развития.

Первостепенная роль среди всех братских народов в обеспечении нашей победы принадлежит русскому народу. В годы Великой Отечественной войны русский народ вновь проявил свои замечательные качества: пламенную любовь к отчизне, ясный ум, стойкий характер, исключительную выносливость.

Русский народ «...заслужил в этой войне общее признание, как руководящей силы Советского Союза среди всех народов нашей страны» [1].

Доверие русского народа Советскому правительству оказалось той решающей силой, которая обеспечила историческую победу над врагами человечества. Русскому народу принадлежит ведущая роль в дружной семье народов СССР. Все народы Советского Союза тесно сплочены вокруг него. «Союз нерушимый республик свободных сплотила навеки Великая Русь», — читаем мы в государственном гимне СССР.

Ввиду невозможности производить выборы в военное время, Верховный Совет СССР I созыва функци-

[1] Сталин, О Великой Отечественной войне Советского Союза, изд. 1946 г., стр. 173.

онировал 8 лет. 12-я и последняя сессия Верховного Совета СССР I созыва происходила уже по окончании войны 21—28 июня 1945 г. Верховный Совет принял закон о демобилизации 13 старших возрастов личного состава действующей армии, обязав местные органы предоставить демобилизованным работу не позднее месяца по прибытии их на место жительства [1].

В сентябре 1945 г. Президиум Верховного Совета СССР постановил упразднить Государственный Комитет Обороны, выполнивший свою историческую роль и все дела его передать Совету Народных Комиссаров СССР.

10 октября 1945 г. Президиум Верховного Совета СССР назначил выборы Верховного Совета СССР на 10 февраля 1946 г.

Было образовано 656 избирательных округов по выборам в Совет Союза и 631 избирательный округ по выборам в Совет Национальностей. Кроме того, были образованы особые округа в воинских соединениях Вооруженных Сил, находившихся за пределами СССР. Эти особые избирательные округа создавались по норме 100 тысяч избирателей на один округ. В каждом таком округе избирался один депутат в Совет Союза и один депутат в Совет Национальностей.

10 октября 1945 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР о возрастном цензе для избираемых в Верховный Совет СССР. По представлению комиссий законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей Президиум Верховного Совета установил этот ценз в 23 года.

На выборах в Верховный Совет СССР в 1946 г. Всесоюзная Коммунистическая партия (большевиков), как и на выборах 1937 г., выступала в блоке с беспартийными. Как и в предшествующую избирательную кампанию, она шла на выборы вместе с профессиональными союзами, с комсомолом и другими организациями и обществами трудящихся.

В своей речи на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа г. Москвы 9 февраля 1946 г. товарищ Сталин указал, что блок ком-

---

[1] В 1945—1947 гг. Президиум Верховного Совета СССР издал указы о демобилизации ряда последующих возрастов личного состава армии.

мунистов и беспартийных является естественным и жизненным делом. В Советском Союзе коммунисты и беспартийные слились в один общий коллектив советских людей. «Живя в общем коллективе, они вместе боролись за укрепление могущества нашей страны, вместе воевали и проливали кровь на фронтах во имя свободы и величия нашей Родины, вместе ковали и выковали победу над врагами нашей страны. Разница между ними лишь в том, что одни состоят в партии, а другие нет. Но это разница формальная. Важно то, что и те и другие творят одно общее дело. Поэтому блок коммунистов и беспартийных является естественным и жизненным делом»[1].

Центральный Комитет Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков) в своем обращении к избирателям призывал их явиться 10 февраля 1946 года всем как один к избирательным урнам и голосовать за кандидатов блока коммунистов и беспартийных. Трудящиеся Советского Союза ответили на обращение Центрального Комитета ВКП(б) единодушным доверием партии большевиков. Из общего числа 101 717 686 избирателей приняло участие в выборах депутатов в Верховный Совет СССР 101 450 936 человек, что составляет 99,7% общего количества зарегистрированных избирателей. Это свидетельствует о действительно всенародном характере выборов в СССР. В том же 1946 году состоялись выборы в конгресс США, в которых участвовало только 37,59% избирателей.

По всем избирательным округам по выборам в Совет Союза за кандидатов блока коммунистов и беспартийных голосовало 100 621 225 избирателей, что составляет 99,18% всего числа участвовавших в голосовании. Советский народ, единодушно проголосовав за кандидатов блока коммунистов и беспартийных, тем самым выразил полное одобрение политике Советского правительства, безграничное доверие партии Ленина — Сталина. Советские люди голосовали за величайшую программу подъема народного хозяйства, культуры и жизненного уровня трудящихся, изложенную в исторической речи товарища Сталина на предвыборном собра-

[1] Сталин, Речь на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа г. Москвы 9 февраля 1946 г., Госполитиздат, 1946, стр. 31.

нии избирателей Сталинского округа г. Москвы 9 февраля 1946 г.

Выборы продемонстрировали перед всем миром великую силу и жизненность блока коммунистов и беспартийных. Все избранные являются кандидатами блока коммунистов и беспартийных. Своим первым депутатом советские люди избрали горячо любимого вождя — великого Сталина. Среди избранных — руководители Партии и Правительства, видные государственные деятели, руководящие работники советских, партийных и хозяйственных учреждений, деятели науки и искусства, лучшие рабочие и мастера различных отраслей промышленности и железнодорожного транспорта, лучшие председатели колхозов, бригадиры, звеньевые и другие знатные работники и работницы сельского хозяйства.

Широко представлена в Верховном Совете СССР и советская интеллигенция. Среди депутатов — академики союзной и республиканских академий наук, писатели, работники искусства, инженеры, конструкторы, педагоги, врачи. Большую группу депутатов составляют представители вооруженных сил — славные воины и полководцы. В числе депутатов Совета Союза 166 женщин, а в числе депутатов Совета Национальностей 161 женщина. Это является свидетельством выдающейся роли женщин в нашей стране.

В Верховном Совете широко представлены национальности Советского Союза. В числе депутатов — русские, украинцы, белоруссы, азербайджанцы, грузины, армяне, туркмены, узбеки, таджики, казахи, киргизы, карелы, молдаване, литовцы, латыши, эстонцы, абхазцы, осетины, татары, коми, буряты, чуваши, удмурты, башкиры, евреи, мордвины, финны и др. Национальный состав депутатов отражает великую дружбу и братство советских народов.

Данные о депутатах Верховного Совета СССР второго созыва приведены на стр. 334.

### Первая сессия Верховного Совета СССР второго созыва

Первая сессия Верховного Совета СССР второго созыва происходила 12—19 марта 1946 г. Сессию Совета Союза открыл один из старейших депутатов — академик А. А. Байков. Председателем Совета Союза был избран

| Депутаты Верховного Совета СССР | Палаты Верховного Совета | |
|---|---|---|
| | Совет Союза | Совет Национальностей |
| Всего депутатов | 682 | 657 |
| **По социальному положению** | | |
| Рабочие | 287 | 224 |
| Крестьяне | 151 | 198 |
| Служащие и представители интеллигенции | 244 | 235 |
| **По полу** | | |
| Мужчин | 566 | 496 |
| Женщин | 166 | 161 |
| **По партийности** | | |
| Коммунистов | 576 | 509 |
| Беспартийных | 106 | 148 |
| **Имеющих почетные звания** | | |
| Героев Советского Союза | 48 | 54 |
| Героев Социалистическ го Труда | 39 | 13 |
| Лауреатов Сталинской премии | 19 | 16 |
| Награжденных орденами и медалями | 535 | 447 |

секретарь ЦК ВКП(б) — депутат Жданов. Сессию Совета Национальностей открыл один из старейших депутатов — т. Кирхенштейн. Председателем Совета Национальностей был избран депутат Кузнецов В. В.

После утверждения регламентов раздельных и совместных заседаний палат, раздельно по палатам в порядок дня были включены следующие вопросы:

1. Выборы мандатных комиссий (по палатам).
2. Избрание постоянных комиссий (по палатам).
3. Утверждение указов Президиума Верховного Совета СССР.
4. Избрание Президиума Верховного Совета СССР.
5. Образование Правительства СССР.
6. Избрание Верховного суда СССР.
7. Назначение Прокурора СССР.
8. Пятилетний план восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946—1950 гг.

Избранные по палатам мандатные комиссии проверили полномочия депутатов. Они установили, что выборы депутатов по всем избирательным округам проведены на основе и в полном соответствии с Конституцией и положением о выборах и признали правильность полномочий депутатов. Палаты утвердили доклады мандатных комиссий и признали работу Центральной Избирательной Комиссии законченной.

Каждая из палат избрала постоянные комиссии: законодательных предположений; бюджетную; по иностранным делам.

На совместном заседании палат был избран Президиум Верховного Совета СССР, образовано Правительство СССР, избран Верховный суд и назначен Генеральный Прокурор СССР.

В связи с тем, что сравнительно большое число членов Президиума Верховного Совета СССР (24), значительная часть которых работает на местах, затрудняло регулярный созыв заседаний Президиума, Верховный Совет СССР признал необходимым уменьшить это число до 15, сохранив 16 заместителей Председателя Президиума по числу союзных республик.

Верховный Совет удовлетворил просьбу М. И. Калинина об освобождении его от поста Председателя Президиума Верховного Совета СССР, в связи с его болезненным состоянием, и избрал его членом Президиума Верховного Совета.

Президиум Верховного Совета СССР был избран в составе Председателя — Шверника Н. М., секретаря — Горкина А. Ф., 16 заместителей Председателя Президиума Верховного Совета СССР и 15 членов.

На имя Председателя совместного заседания Совета Союза и Совета Национальностей поступило заявление от Председателя Совета Народных Комиссаров СССР товарища Сталина И. В. о том, что, в связи с постановкой вопроса в Верховном Совете об образовании Правительства, СНК СССР считает свои обязанности исчерпанными и слагает свои полномочия перед Верховным Советом. Об изложенном товарищ Сталин просил довести до сведения Верховного Совета СССР.

Оценка деятельности Правительства была дана в выступлении депутата Гречухи. Тов. Гречуха говорил: «Блестящая, всемирно-историческая победа, одержанная

советским народом под руководством Правительства СССР и большевистской партии во главе с товарищем Сталиным в Великой Отечественной войне против немецко-фашистских захватчиков и японских империалистов, является лучшей оценкой мудрости и правильности внешней и внутренней политики Правительства СССР»[1].

Верховный Совет принял заявление Председателя Совета Народных Комиссаров СССР о сложении Правительством своих полномочий перед Верховным Советом и единогласно поручил Председателю Совета Народных Комиссаров СССР товарищу Сталину И. В. представить Верховному Совету СССР предложения о составе Правительства.

В связи с обсуждением на сессии Верховного Совета вопроса об образовании Правительства тов. Шверник Н. М. внес предложение о преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и Народных Комиссариатов СССР — в Министерства СССР. Тов. Шверник Н. М., обосновывая вышеуказанное переименование, говорил: «Действующее ныне наименование высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти — Совет Народных Комиссаров и наименование центральных органов, руководящих различными отраслями государственного управления, — Народные Комиссариаты, — возникло в первый период существования Советского государства, который был связан с коренной ломкой старой государственной машины и установлением новых, советских форм государственной жизни. Это был период становления советской государственности, когда формы организации управления были еще неустойчивы и только складывались. Однако органы государственного управления не оставались неизменными; в ходе развития Советского государства изменялись формы и функции государственных органов. И можно сказать, что только после перестройки советской государственной системы на основе новой Конституции СССР наше Советское государство окончательно сложилось.

Теперь старое наименование «Народные Комиссариаты» уже не выражает в достаточной степени отчетливо

---

[1] Заседания Верховного Совета СССР (1-я сессия). Стенографический отчет, 1946, стр. 82.

тот объем компетенции и ответственности, который возлагает Конституция СССР на центральные органы и на лиц, стоящих во главе отдельных отраслей государственного управления.

Известно также, что наименования «Комиссариат» и «Комиссар» присвоены не только центральным органам государственного управления СССР, союзных и автономных республик и их руководителям, но и некоторым местным органам и их работникам.

Таким образом, эта общепринятая терминология стирает грань между центральными и местными государственными органами, между руководителями центральных отраслей управления и работниками местных учреждений и вносит чрезмерные усложнения в понятие о компетенции, функциях и ответственности различных органов государственного управления»[1].

Верховный Совет СССР постановил: преобразовать Совет Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и Народные Комиссариаты СССР—в Министерства СССР. В соответствии с этим впредь именовать Председателя СНК СССР — Председателем Совета Министров СССР, заместителей Председателя СНК СССР — заместителями Председателя Совета Министров СССР и Народных Комиссаров СССР — Министрами СССР.

Аналогичная резолюция была принята о преобразовании Советов Народных Комиссаров и Народных Комиссариатов союзных и автономных республик.

Верховный Совет СССР принял предложение товарища Сталина о составе Правительства СССР. 19 марта 1946 г. Верховный Совет СССР утвердил: Председателем Совета Министров СССР и Министром Вооруженных Сил — Сталина И. В., Заместителем Председателя Совета Министров и Министров Иностранных Дел— Молотова В. М., восемь заместителей Председателя Совета Министров, из коих трое занимают министерские посты и один — Председатель Государственной плановой комиссии СССР, 44 министра, Председателя Комитета по делам кинематографии, Председателя Комитета по делам высшей школы, Председателя Комитета по

---

[1] Заседания Верховного Совета СССР (1-я сессия), Стенографический отчет, 1946, стр. 85.

делам искусств и Председателя правления Государственного банка.

На той же сессии Верховный Совет избрал Верховный суд СССР в количестве 69 членов и 25 народных заседателей Верховного суда.

В связи с обсуждением вопроса о назначении Прокурора СССР, Верховный Совет принял закон «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального Прокурора СССР». Новое наименование лучше отражает особое положение, которое занимает прокурор в системе прокуратуры и в советской государственной системе, и ту высокую ответственность, которую возлагает Конституция на Прокурора СССР по осуществлению высшего надзора за точным исполнением законов.

Верховный Совет образовал редакционную комиссию для внесения изменений и дополнений в Конституцию.

Верховный Совет заслушал и обсудил доклад о пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства и принял соответствующий закон об утверждении подготовленного Госпланом и принятого Правительством пятилетнего плана восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946—1950 гг. Верховный Совет установил, что основные задачи пятилетнего плана состоят в том, чтобы восстановить пострадавшие районы страны, восстановить довоенный уровень промышленности и сельского хозяйства, а затем превзойти этот уровень в значительных размерах.

Был заслушан доклад Секретаря Президиума Верховного Совета тов. Горкина об указах Президиума Верховного Совета СССР, подлежащих утверждению Верховным Советом.

В соответствии с утвержденными указами Верховный Совет постановил внести изменения и дополнения в статьи 77, 78 и 135 Конституции СССР.

Вторая сессия Верховного Совета СССР второго созыва. Вторая сессия Верховного Совета СССР происходила 15—18 октября 1946 г.

На рассмотрение Верховного Совета поступили следующие вопросы: 1) утверждение бюджета на 1946 г. и отчетов об исполнении бюджета за 1944 и 1945 гг.; 2) утверждение указов Президиума Верховного Совета СССР.

Государственный бюджет СССР на 1946 г. был при-

знан отвечающим требованиям пятилетнего плана восстановления и развития народного хозяйства. В бюджете 1946 г. доходы превышали расходы, что было важной мерой укрепления денежного обращения. Послевоенная перестройка внесла значительные изменения в структуру расходов бюджета: увеличены ассигнования на развитие народного хозяйства и культуру, сокращены расходы на содержание армии и флота. Верховный Совет утвердил союзный бюджет на 1946 год по доходам в сумме 268 139 204 тысячи рублей и по расходам в сумме 254 026 204 тысячи рублей, с превышением доходов над расходами в сумме 14 113 000 тысяч рублей.

Бюджеты союзных республик были утверждены в сумме 65 397 610 тысяч рублей.

Были утверждены указы Президиума Верховного Совета о разделении Министерств и образовании новых и внесены соответствующие изменения и дополнения в статьи 77, 78 и 83 Конституции СССР. Верховный Совет утвердил также указы о назначении Министров.

Верховный Совет утвердил Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1946 г. о подчинении Государственного Банка Министерству Финансов и о том, что Председатель Правления Госбанка является заместителем Министра Финансов.

После победоносного завершения Великой Отечественной войны советского народа против немецких фашистов и японских империалистов в ряде зарубежных стран в советские посольства поступили от подданных бывшей Российской империи и лиц, потерявших по разным причинам советское гражданство, тысячи заявлений с просьбой о восстановлении в советском гражданстве. Идя навстречу этим просьбам, Президиум Верховного Совета СССР издал указы о приеме в советское гражданство подданных бывшей Российской империи и лиц, состоявших в советском гражданстве, но утративших его, из проживающих на территории Маньчжурии, в провинции Синьцзян, в городах Шанхае и Тяньцзине, во Франции, Югославии, Болгарии, Японии, Чехословакии.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 ноября 1945 г. было предоставлено право восстановить гражданство СССР лицам, проживающим на территории Маньчжурии, состоявшим к 7 ноября 1917 г. подданными бывшей Российской империи, а также лицам, состоявшим

в советском гражданстве и утратившим его и их детям. Указанные лица могли в срок до 1 апреля 1946 г. обратиться в консульства СССР на территории Маньчжурии с соответствующим заявлением. Эти заявления рассматривались консульствами, которые, в случае положительного решения, выдавали заявителю советский вид на жительство. Лица, не подавшие заявлений в указанный срок, могут быть приняты в гражданство СССР на общих основаниях.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 ноября 1946 г. порядок восстановления советского гражданства лицами, проживающими на территории Маньчжурии, был распространен на лиц, проживающих в провинции Синьцзян, и в городах Шанхае и Тяньцзине.

Аналогичный порядок восстановления в гражданстве СССР был установлен актами Президиума Верховного Совета СССР от 14 июля 1946 г. для лиц, проживающих на территории Франции, Югославии и Болгарии. Заявления лиц из этих стран рассматривались в установленные Указами сроки — соответственно посольствами СССР во Франции и Югославии и миссией СССР в Болгарии.

Такой же порядок был установлен актом Президиума Верховного Совета СССР от 26 сентября 1946 г. для лиц, проживающих на территории Японии. В этой стране указанные лица могли обратиться с соответствующим заявлением к члену Союзного Совета для Японии от СССР, пребывающему в г. Токио.

Наконец, такой же порядок был установлен актом Президиума Верховного Совета СССР от 5 октября 1946 г. для лиц, проживающих на территории Чехословакии. Их заявления рассматривало посольство СССР в Чехословакии.

Особенно широкий размах приняло возвращение на родину зарубежных армян. 19 октября 1946 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ, по которому зарубежные армяне, возвращающиеся на родину в порядке, предусмотренном правительством, признаются гражданами СССР с момента их прибытия в СССР.

Большая тяга среди бывших подданных России в советское гражданство не является случайной. Это — результат укрепления государственного суверенитета Великой Советской державы и роста ее международного престижа. Это — результат и свидетельство необычайно

выросшего могущества и возросшей славы нашей отчизны, разбившей ненавистного врага и заслужившей любовь свободолюбивых народов, горячую любовь простых людей во всем мире.

Третья сессия Верховного Совета СССР. В феврале 1947 г. происходила 3-я сессия Верховного Совета СССР, на которой был принят ряд важных решений, направленных на дальнейшее укрепление могущества Советского государства и повышение материального благосостояния народа.

Верховный Совет СССР принял закон о государственном бюджете на 1947 г., а также закон об изменении и дополнении Конституции СССР и утвердил указы Президиума Верховного Совета СССР. Каждая из палат утвердила Положение о Комиссии законодательных предположений.

Цифры государственного бюджета 1947 г. отражают хозяйственные и культурные задачи второго года послевоенной пятилетки восстановления и развития народного хозяйства. Бюджет по доходам утвержден в сумме 394 202 438 тысяч рублей. Доходная часть бюджета 1947 г. увеличена по сравнению с 1946 г. на 21,3%, а расходная на 22,21%, что является ярким свидетельством быстрого развития социалистической экономики в послевоенный период. Бо̀льшая часть расходов была направлена на народное хозяйство и культуру. Расходы эти увеличены по сравнению с 1946 годом на 62,8 млрд. рублей и равняются 238,9 млрд. рублей, или 64,3% всего бюджета. Расходы же на оборону составляют всего 18% бюджета, тогда как в 1945 г. они равнялись 42,9% в 1944 г. — 52,2, а в 1943 г. — 59,5. Такое изменение в направлении средств полностью соответствует послевоенным задачам Советского государства, связанным с восстановлением и развитием народного хозяйства, дальнейшим развитием науки и культуры и подъемом жизненного уровня народа.

Исходя из принципов ленинско-сталинской национальной политики, бюджет 1947 г. обеспечил дальнейший расцвет союзных и автономных республик. Бюджеты союзных республик утверждены в сумме 82 315 559 тысяч рублей и увеличены по сравнению с 1946 годом на 31,6%. Особенно возросло финансирование социально-культурных предприятий республик, что связано с задачей нового

подъема национальной культуры народов Советского Союза. В цифрах бюджета выражена особая забота о новых союзных республиках, вступивших в СССР только накануне второй мировой войны. При общем росте союзного бюджета 1947 г. по сравнению с 1946 г. на 21,3%, бюджет Латвийской ССР возрастает на 32,1%, Литовской ССР на 40,2%, Эстонской ССР на 40,9%. Цифры государственного бюджета являются воплощением труда миллионов советских людей.

Это выразил депутат поэт Бажан в своей речи на сессии:

«Говорят, что цифры — сухой, мол, материал. Но когда за этими цифрами видишь бурлящую многообразную жизнь, жизнь социалистическую, когда ощущаешь в них ритмы мощного движения советского народа к прекрасному коммунистическому будущему, тогда сверкают сиянием наших большевистских идей эти цифры, тогда вселяют они в душу радость, вдохновение, уверенность и веру» [1].

Советское государство растет, крепнет и совершенствуется. Практика его государственного строительства и государственного управления все время обогащается новым опытом и улучшается. Это получило свое отражение в изменениях и дополнениях Конституции, принятых Верховным Советом СССР на 3-й сессии.

С момента принятия Сталинской Конституции прошло более 10 лет. Основные устои Конституции выдержали блестящую проверку времени и тяжкое испытание войны. Война с особой силой показала незыблемость принципов Советской Конституции. Крупнейшие военно-хозяйственные задачи, поставленные войной, были разрешены Советским государством в кратчайшие сроки, что показало еще раз величайшее преимущество советской системы хозяйства. Экономическая основа СССР с честью выдержала испытание войны и оказалась несравненно более жизнеспособной, чем экономика вражеских государств. Политическая основа СССР — Советы депутатов трудящихся — явилась могучим орудием мобилизации всех сил народа на разгром врага. В Великой Отечественной войне Советский народ показал свою силу не только

---

[1] Заседания Верховного Совета СССР (3-я сессия). Стенографический отчет, стр. 92.

в героизме и самоотверженности, но и в организованности и сплоченности. Эти качества советского народа — результат огромной организаторской работы и непревзойденного умения большевистской партии придавать согласованность, планомерность и целенаправленность действиям советских людей. Руководящая роль партии является надежной гарантией дальнейшего роста и укрепления Советского государства, источником его силы.

Политика партии — жизненная основа социалистического строя, а требование партийности во всей работе, выражает коренные интересы всего советского народа, потребности дальнейшего нашего движения вперед — к коммунизму. В ходе войны одержали также полную победу идеология равноправия наций и рас, идеология дружбы народов СССР, принципы советского многонационального государства, закрепленные Сталинской Конституцией. О могучей созидательной силе основных устоев Советской Конституции говорит и восстановительная работа, начавшаяся еще во время войны и особенно бурно развернувшаяся после войны.

В 1936 г. на Чрезвычайном VIII съезде Советов СССР в докладе о проекте Конституции товарищ Сталин говорил: «...новая Конституция СССР будет обвинительным актом против фашизма, говорящим о том, что социализм и демократия непобедимы. Новая Конституция СССР будет моральной помощью и реальным подспорьем для всех тех, кто ведут ныне борьбу против фашистского варварства» [1]. В Великой Отечественной войне советский народ отстаивал свои завоевания, и Сталинская Конституция служила ему могучей поддержкой и подспорьем. Разгромив врага, советские люди вновь вернулись к мирному труду. Великие идеи Сталинской Конституции вдохновляют их на борьбу за дальнейший расцвет Родины. Вместе с ростом государства, за прошедшее время с момента принятия Конституции, росла и совершенствовалась советская государственная система.

Когда была принята Конституция, Советский Союз составляли одиннадцать союзных республик. Теперь союзных республик шестнадцать. В 1936 г. в Конституции зафиксированы были только 19 областей РСФСР и по нескольку областей в других союзных республиках.

---

[1] Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 534.

С тех пор число областей увеличилось в несколько раз. В результате хозяйственного, культурного и политического роста наших городов и районов, произошло территориальное разукрупнение областей.

Изменения, происшедшие в числе и составе министерств, о которых говорится далее, также свидетельствуют о росте хозяйственной и политической мощи государства.

В годы войны были произведены изменения, направленные на расширение прав союзных республик в области обороны и внешних сношений. Важные государственные преобразования были произведены также на сессии Верховного Совета СССР в марте 1946 г.

Выше указывалось, что для подготовки предложений о дополнениях и изменениях Конституции Верховный Совет в марте 1946 г. образовал Редакционную комиссию. Рассмотрев предложения комиссии, Верховный Совет СССР в феврале 1947 г. принял ряд существенных изменений и дополнений Конституции, вызванных преобразованием Советов Народных Комиссаров в Советы Министров, народных комиссариатов — в Министерства, преобразованием некоторых министерств и учреждением новых, изменением количественного состава Президиума Верховного Совета СССР, разукрупнением ряда областных организаций и созданием новых областей.

Внесены дополнения в статью 14 Конституции, излагающую полномочия Союза ССР в лице его высших органов государственной власти и государственного управления. Согласно этим дополнениям, ведению СССР подлежат не только заключение и ратификация международных договоров, но и денонсация. Это дополнение вытекает из закона 20 августа 1938 г. «О порядке ратификации и денонсации международных договоров» и из государственной практики. Принято дополнение о том, что к ведению СССР относится также законодательство о браке и семье, что также полностью соответствует законодательной практике.

Статья 49 компетенции Президиума Верховного Совета СССР дополнена указаниями, что Президиум Верховного Совета учреждает ордена и медали, почетные звания, воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания.

В связи с необходимостью сохранения 8-часового ра-

бочего дня, установлена новая редакция первой части 119 статьи: «Право на отдых обеспечивается установлением для рабочих и служащих восьмичасового рабочего дня и сокращением рабочего дня до семи и шести часов для ряда профессий с тяжелыми условиями работы и до четырех часов — в цехах с особо тяжелыми условиями работы». Вторая часть статьи осталась без изменения.

В статью 122 о равноправии женщины с мужчиной внесено дополнение о том, что возможность осуществления женщиной предоставленных ей прав обеспечивается также государственной помощью многодетным и одиноким матерям.

Палатами Верховного Совета СССР приняты Положения о Комиссиях законодательных предположений. Эти Комиссии, согласно утвержденным Положениям, имеют своей задачей предварительное рассмотрение законопроектов, представление палатам своих заключений, а также разработку законопроектов по поручению палат или по собственной инициативе. Комиссии законодательных предположений имеют право требовать от Министерств, учреждений и должностных лиц документы и другие материалы, а также заключения по вопросам, связанным с разрабатываемыми законопроектами. При рассмотрении законопроектов, вносимых на утверждение Верховного Совета СССР, Комиссии заслушивают представителей правительства, министров и руководителей ведомств. Комиссии привлекают для консультации представителей государственных учреждений, научных и общественных организаций.

Верховный Совет СССР утвердил ряд Указов Президиума Верховного Совета СССР о назначении Министров.

Все решения были приняты единодушно и в полной согласованности обеих палат Верховного Совета, источником которой является морально-политическое единство и дружба народов Советского Союза.

## 2. Совет Министров СССР и министерства

Вступление СССР в полосу мирного развития выдвинуло перед Советом Народных Комиссаров СССР сложные задачи по восстановлению и дальнейшему развитию народного хозяйства, разрушенного войной. Совнарком

организовал работу по подготовке правительственным аппаратом четвертого пятилетнего плана восстановления и развития народного хозяйства и руководил его осуществлением.

В целях привлечения средств населения для выполнения пятилетнего плана, повышения материального и культурного уровня жизни народов СССР и дальнейшего укрепления военно-экономического могущества СССР, СНК СССР выпустил два государственных займа (в 1946 и 1947 гг.), которые были встречены населением с огромным энтузиазмом. В течение, буквально, нескольких дней суммы займов были перевыполнены в значительных размерах.

Большое внимание уделил СНК СССР поднятию сельского хозяйства и укреплению колхозного строительства. Среди мер, принятых в этой области, следует указать на мероприятия: по повышению плодородия почвы, росту урожайности и созданию прочной кормовой базы для животноводства в колхозах; по своевременной уборке урожая и заготовке сельскохозяйственных продуктов и др. Все это имело важнейшее значение для быстрой ликвидации последствий войны и восстановления в кратчайшие сроки народного хозяйства.

Исключительно важную роль сыграло постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 19 сентября 1946 г. о мерах по ликвидации нарушений Устава сельскохозяйственной артели. Постановление было направлено на борьбу с извращениями политики партии и правительства в колхозном строительстве. В целях установления контроля за соблюдением Устава сельскохозяйственной артели, а также для разрешения вопросов колхозного строительства при СНК СССР был создан Совет по делам колхозов.

За получение высоких урожаев пшеницы, ржи, кукурузы, сахарной свеклы и хлопка, а также за достижение высокой продуктивности животноводства колхозники, работники МТС, совхозов и конных заводов представлялись к присвоению звания «Героя социалистического труда» и награждению орденами и медалями.

Среди мер, проводимых СНК в области восстановления и развития промышленности, следует указать на меры, способствующие работе заводов, впервые осваивающих производство гражданской продукции, на меры,

цель которых — поощрение предприятий, выполняющих и перевыполняющих план. Этой цели, в частности, служит восстановление фонда директора на предприятиях и на железнодорожном транспорте.

Учитывая большое значение угля, нефти, руды, металлургии в условиях мирного строительства, СНК СССР принял ряд мер для улучшения работы в этих отраслях промышленности.

Ряд постановлений СНК СССР направлен на поощрение подземных рабочих, горных мастеров, инженерно-технических работников, работников шахтного строительства, горных и буровых мастеров и инженерно-технического персонала.

Учитывая суровые климатические условия районов Урала, Сибири и Дальнего Востока, создающие дополнительные трудности для рабочих и инженерно-технических работников, занятых добычей угля, руды, нефти, на строительстве и погрузочно-разгрузочных работах, этим категориям трудящихся была повышена зарплата. Была также значительно расширена программа жилищного строительства.

СНК провел огромную работу по укреплению хозяйственного расчета и соблюдения строжайшего режима экономии.

Большая работа проведена СНК в области развертывания промысловой и потребительской кооперации. При СНК был образован Главный комитет по делам промысловой и потребительской кооперации.

СНК СССР развернул большую деятельность в области улучшения материально-бытовых условий трудящихся. Начат расчет с рабочими и служащими по суммам денежной компенсации за неиспользованный отпуск, перечисленным в сберегательные кассы в качестве спецфонда. Повышена зарплата ряду категорий рабочих, а также преподавателям и другим категориям трудящихся. Особое внимание уделено демобилизованным воинам, которым не только сохранены льготы, предоставленные во время войны, но и предоставлены дополнительные льготы. Большие мероприятия проведены по устройству на работу демобилизованных воинов.

В области культурного строительства также проведен ряд серьезных мероприятий, в частности, приняты меры по улучшению обучения в школах. За выдающиеся науч-

ные работы, изобретения и коренные усовершенствования методов производственной работы, а также за работы в области искусства и литературы ежегодно проводилось присуждение Сталинских премий.

Для содействия дальнейшему развитию изобразительных искусств СНК преобразовал Всероссийскую Академию художеств в Академию художеств СССР, которая является высшим научным учреждением, объединяющим работу выдающихся деятелей живописи и скульптуры, а также осуществляющим подготовку художников.

Все вышеизложенное иллюстрирует ту громадную работу, которую развернул Совет Народных Комиссаров — Совет Министров СССР в послевоенный период.

В соответствии с новыми задачами система народных комиссариатов подверглась значительной перестройке. Наркоматы Обороны и Военно-Морского Флота были объединены в Народный Комиссариат Вооруженных Сил СССР. Упразднен Наркомат боеприпасов и на его базе создан Наркомат сельскохозяйственного машиностроения. Наркомат минометного вооружения преобразован в Наркомат машиностроения и приборостроения. Народный комиссариат танковой промышленности упразднен и на его базе создан Народный комиссариат транспортного машиностроения.

Быстрые темпы развития угольной промышленности и необходимость дальнейшего всемерного развития этой отрасли промышленности привели к разделению Народного комиссариата угольной промышленности на два народные комиссариата: угольной промышленности западных районов и угольной промышленности восточных районов.

Задачи восстановления и развития нефтяной промышленности, а также увеличения удельного веса восточных районов в общей добыче нефти, расширив объем работы Народного комиссариата нефтяной промышленности, обусловили разделение его на Народный комиссариат нефтяной промышленности западных районов и Народный комиссариат нефтяной промышленности восточных районов. Из них первый вскоре был переименован в Наркомат нефтяной промышленности южных и западных районов.

В послевоенный период началось осуществление широкой программы развития строительной индустрии. В соответствии с этим наркомат по строительству в 1946 г. был упразднен и тогда же были созданы три наркомата по строительству: предприятий тяжелой индустрии, военных и военно-морских предприятий, топливных предприятий.

Развитие машиностроения привело к реорганизации управления этой важнейшей отраслью промышленности. Кроме упомянутого Народного комиссариата транспортного машиностроения был создан Народный комиссариат строительного и дорожного машиностроения. Наркомат среднего машиностроения был реорганизован в Наркомат автомобильной промышленности.

В марте 1946 г. крупное общее мероприятие коснулось, как нам уже известно, всех наркоматов: они были преобразованы в министерства.

Развитие электропромышленности вызвало разделение Министерства электропромышленности на Министерство промышленности средств связи и Министерство электропромышленности.

Послевоенный период выдвинул задачу быстрого восстановления и развития всех отраслей пищевой промышленности. Для этого Министерство рыбной промышленности было разделено на Министерство рыбной промышленности западных районов и Министерство рыбной промышленности восточных районов.

15 июля 1946 г. было создано Министерство вкусовой промышленности.

В целях дальнейшего увеличения промышленных запасов железных руд, металлургического сырья для действующих заводов и строительства новых металлургических заводов были расширены геолого-разведочные работы, особенно в восточных районах, и Указом от 14 июня 1946 г. было создано Министерство геологии.

Крупные организационные мероприятия проведены были и в области управления сельским хозяйством. 20 марта 1946 г. Министерство земледелия СССР было разделено на два министерства: Министерство земледелия СССР и Министерство животноводства СССР. Кроме того, в ноябре 1945 г. создан был союзно-республиканский наркомат технических культур. Затем все эти

три министерства (на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 февраля 1947 г.) были объединены в одно Министерство сельского хозяйства СССР, а также было образовано самостоятельное Министерство совхозов СССР (на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 февраля 1947 г.).

Для увеличения в народном хозяйстве государственных материальных резервов в целях ликвидации сезонных спадов производства и предупреждения текущих хозяйственных трудностей было образовано Министерство материальных резервов и Министерство продовольственных резервов (Указы от 4 мая 1946 г.).

Задачи расширения промышленности требовали постоянного притока новой рабочей силы на предприятия. Главное управление трудовых резервов и Комитет по учету и распределению рабочей силы были в мае 1946 г. преобразованы в Министерство трудовых резервов.

Большое развитие дела кинематографии вызвало появление нового министерства — кинематографии, возникшего на базе Комитета по делам кинематографии.

В связи с громадным ростом высшего образования, 10 апреля 1946 г. Комитет по делам высшей школы был реорганизован в союзно-республиканское министерство высшего образования.

На 3-й сессии Верховного Совета СССР 25 февраля 1947 г. по докладу председателя Редакционной комиссии товарища А. Я. Вышинского внесены были изменения и дополнения в текст Конституции СССР. Было установлено 58 министерств, 36 — общесоюзные и 22 союзно-республиканские. К концу 1947 г. функционировали следующие министерства: общесоюзные — Авиационной промышленности; Автомобильной и автотракторной промышленности; Внешней торговли; Вооружения; Геологии; Заготовок; Материальных резервов; Машиностроения и приборостроения; Морского флота; Нефтяной промышленности восточных районов; Нефтяной промышленности южных и западных районов; Продовольственных резервов; Промышленности средств связи; Путей сообщения; Резиновой промышленности; Речного флота; Связи; Сельскохозяйственного машиностроения; Станкостроения; Строительного и дорожного машиностроения;

Строительства военных и военно-морских предприятий; Строительства предприятий тяжелой индустрии; Строительства топливных предприятий; Судостроительной промышленности; Транспортного машиностроения; Трудовых резервов; Тяжелого машиностроения; Угольной промышленности восточных районов; Угольной промышленности западных районов; Химической промышленности; Цветной металлургии; Целлюлозной и бумажной промышленности; Черной металлургии; Электропромышленности; Электростанций.

Союзно-республиканские: Вкусовой промышленности; Внутренних дел; Вооруженных сил; Высшего образования; Государственного контроля; Государственной безопасности; Здравоохранения; Иностранных дел; Кинематографии; Легкой промышленности; Лесной промышленности; Мясной и молочной промышленности; Пищевой промышленности; Промышленности строительных материалов; Рыбной промышленности восточных районов; Рыбной промышленности западных районов; Сельского хозяйства; Лесного хозяйства; Совхозов; Текстильной промышленности; Торговли; Финансов; Юстиции.

Появляются также новые Главные управления и Советы при Совете Министров СССР. В целях наблюдения за выполнением Устава сельскохозяйственной артели учреждается Совет по делам колхозов (пост. Совета Министров и ЦК ВКП(б) от 19 сентября 1946 г.). Для успешного внедрения в промышленность кислорода образовано Главное управление кислородной промышленности (29 сентября 1945 г.). Для развития промысловой и потребительской кооперации, которые приобрели особое значение в послевоенный период, создано Главное управление по делам промысловой и потребительской кооперации (ноябрь 1946 года). В целях комплексной разработки вопросов по механизации трудоемких и тяжелых работ, быстрейшего внедрения в народное хозяйство достижений отечественной и зарубежной науки и техники в этой области — образован Технический совет при Совете Министров СССР.

Реорганизация министерств, появление новых управлений и Советов при Совете Министров СССР должны способствовать выполнению грандиозных задач, поставленных пятилетним планом восстановления и развития народного хозяйства.

1947 год завершился крупнейшим событием со времени победы СССР во второй мировой войне. Постановлением Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 14 декабря 1947 г. произведена была денежная реформа и отменены карточки на продовольственные и промышленные товары. Реформа эта явилась одним из особенно блестящих свидетельств великой созидательной силы Советского государства. Переход к новой денежной системе стал необходим вследствие образовавшегося в стране во время войны значительного излишка бумажных денег, тянувшего книзу курс нашего рубля. Известно, какое большое значение придавал В. И. Ленин денежной реформе 1922—1924 гг., имевшей целью дать стране «хорошую деньгу». Эта реформа сослужила нашей Родине великую службу, способствуя быстрому развитию народного хозяйства. Реформа 1947 г. не уступила по значению и по благотворным последствиям реформе 1922—1924 гг. Но она послужила в то же время превосходной иллюстрацией неизмеримо возросшей мощи Советского государства, прошедшего с тех пор славный исторический двадцатипятилетний путь.

«Денежная реформа 1947 г. призвана ликвидировать последствия второй мировой войны в области денежного обращения, восстановить полноценный советский рубль и облегчить переход к торговле по единым ценам без карточек» [1].

Реформа 1947 г. не только не затронула интересов трудящихся, в противоположность тому, как это неизбежно бывает в капиталистических государствах, где мероприятия подобного рода сопровождаются большим повышением цен на предметы потребления и — следовательно — понижением реальной зарплаты и увеличением безработицы, а напротив, — повысила ценность денежных доходов городского и сельского населения, содействовала росту благосостояния народа, дальнейшему развитию хозяйства и укреплению могущества Советского государства. Одновременно с проведением денежной реформы и в связи с ней были отменены карточки на продо-

---

[1] Из постановления Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) 14 декабря 1947 г.

вольственные и промышленные товары, отменены высокие цены коммерческой торговли и введены единые сниженные государственные розничные цены на продовольствие и товары. Известно, что карточная система снабжения явилась у нас спутником войны. Как только закончилась война, возникла, перспектива возвращения к нормальному довоенному порядку снабжения, чего, опять-таки, не могла себе позволить даже такая «богатая» капиталистическая страна, как Англия. Засуха 1945—1946 гг. затруднила этот переход. Но и ее последствия были очень скоро ликвидированы. В дело вступила сталинская пятилетка восстановления и развития народного хозяйства, с исключительным энтузиазмом принятая народными массами и дружно переключенная ими на рельсы выполнения в четыре года.

К концу 1947 г. новая денежная система и единые сниженные цены на продовольственные и промышленные товары стали действительностью.

### 3. Местные органы государственной власти

Если в военное время основное внимание местных Советов и их исполнительных органов было направлено на удовлетворение нужд фронта, то после победы выдвинулась на первый план хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная их деятельность.

Основная задача Советов состоит в том, чтобы обеспечить досрочное выполнение пятилетнего плана восстановления и развития народного хозяйства СССР (1946—1950).

Местные Советы прежде всего несут ответственность за работу предприятий, находящихся в их непосредственном подчинении. Перед ними задача — всемерно развивать местную промышленность, уделяя большое внимание расширению выпуска предметов широкого потребления, развитию промкооперации, государственной и кооперативной торговли и т. д. Но, наряду с этим, местные Советы обязаны оказать всемерное содействие предприятиям, подчиненным вышестоящим советским органам, но находящимся на территории Совета. В частности, местные Советы должны заботиться о материально-бытовом и культурном обслуживании рабочих и служащих этих предприятий, содействовать подготовке

резервов рабочей силы, способствовать росту производительности труда, обмену опытом передовых предприятий, распространению стахановских методов труда, внедрению новой техники и механизации трудоемких процессов.

В области сельского хозяйства Советы должны способствовать восстановлению и дальнейшему развитию земледелия и животноводства с тем, чтобы в кратчайшие сроки превысить довоенный уровень сельскохозяйственного производства на всей территории СССР. Советы должны обеспечить укрепление колхозов, машинно-тракторных станций, совхозов, особенно заботясь о неуклонном проведении в жизнь Устава сельскохозяйственной артели.

Многогранна работа Советов. Перед ними стоят большие задачи в области коммунально-жилищного хозяйства, здравоохранения, народного образования, социального обеспечения, усиления обороноспособности страны, охраны общественного порядка и государственной безопасности, в области укрепления социалистической законности, в области бюджетно-финансовой работы, дорожного хозяйства, лесного хозяйства и т. д.

Выполнение пятилетнего плана происходит при мощном подъеме социалистического соревнования.

9 декабря 1947 г. трудящиеся Ленинграда выступили с призывом выполнить послевоенную сталинскую пятилетку в четыре года. Этот призыв нашел горячий отклик во всех концах нашей Родины. Сельские, городские, районные, краевые (областные) Советы депутатов трудящихся должны возглавить борьбу за выполнение пятилетки в четыре года.

* * *

Война исключала всякую возможность проведения очередных выборов в местные Советы в установленные Конституцией сроки. Окончание войны поставило на очередь задачу обновления состава Советов путем выборов.

В октябре 1947 г. Президиум Верховного Совета РСФСР назначил выборы в местные Советы на 21 декабря 1947 г. В других союзных республиках выборы назначены были на январь 1948 г.

В октябре 1947 г. опубликовано было Положение о выборах в местные Советы РСФСР. В том же

году были опубликованы Положения о выборах Советов в других союзных республиках.

В краевые, областные, районные, городские, поселковые, сельские Советы депутатов трудящихся было избрано около полутора миллиона депутатов.

Точное соблюдение Положения о выборах в Советы депутатов трудящихся обеспечило все условия для того, чтобы каждый гражданин имел возможность осуществить избирательное право. Это нашло свое выражение и в порядке составления списков, и в образовании избирательных участков и избирательных комиссий. Списки избирателей составлялись за 35 дней до выборов и вывешивались для всеобщего сведения. Избирателям обеспечена была возможность своевременного ознакомления с ними и внесения через соответствующие инстанции необходимых исправлений в списки.

При перемене избирателем места своего пребывания в срок между опубликованием списка и днем выборов избиратель снабжался «Удостоверением на право голосования», по предъявлении которого он получал право голосовать в любом избирательном участке.

Для того чтобы обеспечить всенародное участие в выборах, Положения о выборах Советов предусмотрели образование избирательных участков и на территории с небольшим числом населения. В отдаленных северных и восточных районах, где преобладают мелкие поселения, избирательные участки создавались в поселениях, с численностью населения даже менее 100 человек.

Для удобства военнослужащих воинские части и войсковые соединения составляли отдельные избирательные участки. Организованы были избирательные участки для избирателей, которых день выборов застал на судах или в поездах дальнего следования, а также в больницах, родильных домах, санаториях, домах инвалидов.

Положения установили строжайшую ответственность за нарушение избирательных прав.

В ходе избирательной кампании развернулись отчеты депутатов перед избирателями.

Уже при выставлении кандидатур на собраниях избирателей становилось все более ясным, что полная победа кандидатов сталинского блока коммунистов и беспартийных обеспечена, что избиратели нашей страны еще и еще

**Количество избранных Советов депутатов трудящихся**

| | РСФСР | УССР | Молдавская ССР | Армянская ССР | Карело-Финская ССР | Грузинская ССР | Азербайджанская ССР | Белорусская ССР | Казахская ССР | Киргизская ССР | Таджикская ССР | Литовская ССР | Латвийская ССР | Туркменская ССР | Эстонская ССР | Узбекская ССР |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Краевых | 6 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Областных | 47 | 25 | — | — | — | — | 1 | 12 | 16 | 6 | 4 | — | — | 4 | — | 9 |
| Областных Советов в краях | 3 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Областных Советов в автономных областях | 6 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 1 | — | — | — | — | — |
| Окружные | — | 13 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Окружные Советы в национальных округах | 10 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Уездных Советов | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 37 | 25 | — | 11 | — |
| Райсоветов | 2 541 | 750 | 60 | 33 | 24 | — | 73 | 175 | 202 | 62 | 71 | — | — | 46 | — | 133 |
| Горсоветов | 727 | 258 | 14 | 11 | 12 | — | 30 | 66 | 36 | 12 | 7 | 54 | 58 | 12 | 33 | 27 |
| Райсоветов в городах | 344 | 86 | 3 | 4 | 3 | — | 19 | 9 | 21 | 3 | 3 | 8 | 8 | 3 | 4 | 11 |
| Волостных Советов | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 320 | 510 | — | 236 | — |
| Сельсоветов | 41 049 | 16 405 | 1 236 | 711 | 245 | — | 1 147 | 2 522 | 2 659 | 572 | 469 | 2 772 | 1 306 | 369 | 638 | 1 433 |
| Поселковых Советов | 1 063 | 465 | 12 | 24 | 17 | — | 72 | 106 | 111 | 18 | 28 | 8 | — | 54 | 18 | 60 |

раз готовы засвидетельствовать свою преданность партии Ленина — Сталина и свое доверие ее вождям.

21 декабря 1947 г. прошли выборы в местные Советы депутатов трудящихся РСФСР, УССР, Молдавской, Армянской и Карело-Финской ССР; 11 января 1948 г. были проведены выборы в Советы депутатов трудящихся Грузинской, Азербайджанской, Белорусской, Казахской и Киргизской ССР, 16 января того же года — в Советы депутатов трудящихся Таджикской ССР. В Туркменской, Литовской, Латвийской и Эстонской ССР выборы прошли 18 января 1948 г. и в Узбекской ССР — 22 февраля 1948 г.

Приведенная таблица свидетельствует о масштабе проделанной работы (см. табл. на стр. 354).

Выборы происходили в обстановке исключительного политического и трудового подъема, в обстановке высокой активности избирателей.

В голосовании участвовали почти все избиратели и подавляющим большинством голосов оказались избранными кандидаты сталинского блока коммунистов и беспартийных.

С особенным воодушевлением прошли выборы в тех избирательных округах, где баллотировались товарищ Сталин и его ближайшие соратники: товарищи Молотов, Жданов, Берия, Ворошилов, Андреев, Маленков, Микоян, Каганович, Хрущев, Шверник, Булганин, Косыгин, Кузнецов, Суслов, Попов.

Так, например, в Ташкенте менее чем за два часа проголосовали все 100% граждан, занесенных в списки Сталинского избирательного округа, где баллотировался товарищ Сталин. С огромным подъемом прошло голосование за товарища Сталина в Москве, где уже к полудню проголосовали все 100% избирателей Сталинского избирательного округа. Такая же картина наблюдалась во всех концах нашей страны.

Всего избрано во все местные органы государственной власти Союза ССР 1 436 896 депутатов. Среди избранных видное по численности место занимают женщины.

Выборы еще раз показали существо Советского государства как самого демократического в мире, тесно и неразрывно связанного с народом.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## ОТ АВТОРОВ

## *ГЛАВА ПЕРВАЯ*

Стр.

## ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ВЕЛИКОЙ ОКТЯБРЬСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ (1917—1918)



## *ГЛАВА ВТОРАЯ*

## ПЕРИОД ИНОСТРАННОЙ ВОЕННОЙ ИНТЕРВЕНЦИИ И ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (1918—1920)



## *ГЛАВА ТРЕТЬЯ*

## ПЕРИОД ПЕРЕХОДА НА МИРНУЮ РАБОТУ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА (1921—1925)



## *ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ*

## ПЕРИОД БОРЬБЫ ЗА СОЦИАЛИСТИЧЕСКУЮ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЮ (1926—1929)

*ГЛАВА ПЯТАЯ*

**ПЕРИОД БОРЬБЫ ЗА КОЛЛЕКТИВИЗАЦИЮ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА (1930—1934)**



*ГЛАВА ШЕСТАЯ*

**ПЕРИОД БОРЬБЫ ЗА ЗАВЕРШЕНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРОВЕДЕНИЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ (1935—1940)**



*ГЛАВА СЕДЬМАЯ*

**ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941—1945)**



*ГЛАВА ВОСЬМАЯ*

**ПЕРИОД ПОСЛЕВОЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

Редактор *А. В. Лужин.*
Техн. редактор *А. Н. Макарова.*
Художник *А. А. Толоконников.*
Подписано к печати 5/VIII 1949. Печ. л. 22½.
Уч.-изд. л. 18,73. В печ. л. 35200 зн.
Формат бумаги 84 × 108¹/₃₂. А 05583.
Зак. 1201. Тираж 10 000

Цена 9 р. 85 к.

3-я тип. «Красный пролетарий»
Главполиграфиздата при Совете Министров
СССР. Москва, Краснопролетарская, 16.

## ОПЕЧАТКИ

| Страница | Строка | Напечатано | Должно быть | По чьей вине |
|---|---|---|---|---|
| 23 | 20 сверху | стороны задачи | стороны и задачи | Издательства |
| 241 | 5 сверху | разукрепление | разукрупнение | Типографии |

Зак. 1201

Цена 9 р. 85 к.